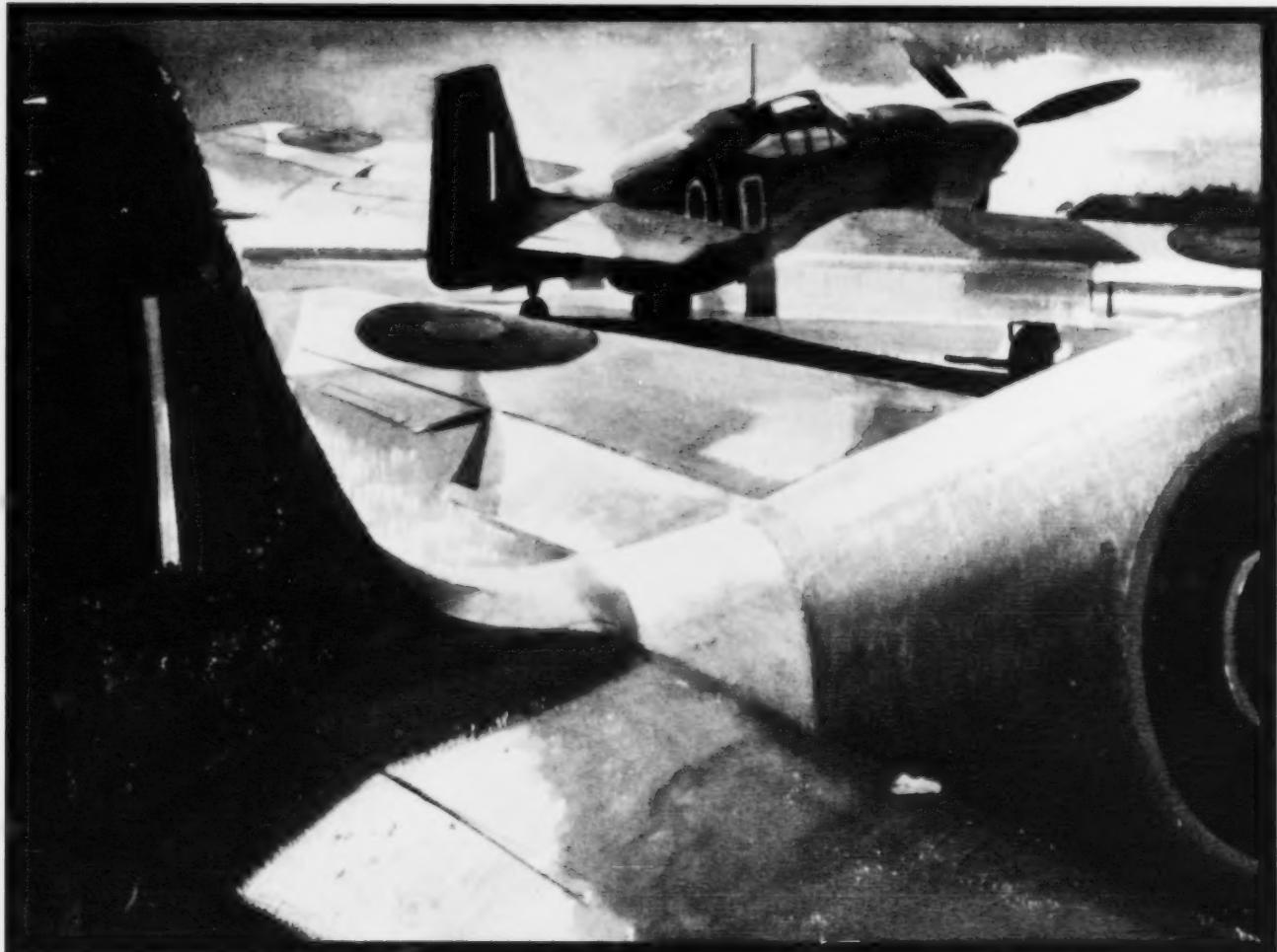


CANADIAN MILITARY JOURNAL

Vol. 7, No. 2 SUMMER 2006



National
Defence

Défense
nationale

Canada

GUIDELINES FOR THE SUBMISSION OF MANUSCRIPTS

Canadian Military Journal welcomes the submission of manuscripts on topics of broad significance to the defence community in Canada, including, but not limited to, security and defence policy, strategic issues, doctrine, operations, force structures, the application of technology, equipment procurement, military history, leadership, training and military ethics. Forward-looking pieces which present original concepts or ideas, new approaches to old problems and fresh interpretation are especially welcome.

Authors are asked to note the following general guidelines:

- Manuscripts may be submitted in either official language.
- As a general rule, manuscripts of major articles should be between 3500 to 6000 words in length, including endnotes. However, shorter pieces are also welcomed, especially views and opinions that engage in the debate of relevant issues, as are letters to the editor.
- Manuscripts must be submitted in electronic format, on disc or by e-mail, in MS Word or WordPerfect. E-mail address: cmj.rmc@forces.gc.ca.
- Manuscripts should be accompanied by appropriate graphs, charts, photographs, maps or other illustrations which illuminate the context of the article. Graphs, charts, etc. should NOT be embedded in the manuscript, but should be saved as separate documents. Photographs and maps may be submitted in original form or as electronic documents; if originals are sent they will be returned to the author. Graphs sent electronically should be no smaller than 5" x 7" and saved at 300 dpi as a JPEG or TIF file in Photoshop or other well-known formats. Illustrations in a PowerPoint program cannot be used because the resolution is too low (72 dpi).
- Manuscripts should conform to standard academic style, using *Oxford English* or *Petit Robert* spelling, with endnotes rather than footnotes. Endnotes must NOT be embedded by the word processing programme: superscript numerals should be typed in the appropriate place, and the notes typed as text at the end of the main body.
- Acronyms and military abbreviations should be used sparingly, but, if unavoidable, they may be used in the body of the text provided that the term is written out in full the first time it is used, followed by the abbreviated form in brackets. On the other hand, military jargon and slang terms should, as a rule, be avoided.
- All submissions must be accompanied by a brief (one paragraph) biographical sketch of the author which includes current appointment, telephone number, e-mail address and mailing address.

All manuscripts will be reviewed anonymously by at least two external readers from the Editorial Board, who will make recommendations to the Editor as to suitability for publication. Manuscripts will be judged on the originality and quality of the argument or discussion, the relevance and timeliness of the topic, and on quality of the writing style.

The Deputy Minister and Chief of the Defence Staff have delegated authority to approve manuscripts for publication in *Canadian Military Journal* to the Editor acting on recommendations of the Editorial Board, so serving members of the Canadian Forces and civilian employees of the Department of National Defence are not required to obtain prior clearance from their superior when submitting a manuscript.

The Editor reserves the right to edit manuscripts for style, grammar and length, but will not make editorial changes which affect the integrity of the argument or discussion without reference to the author. Manuscripts that are not accepted for publication will be returned to the author. No copy of unpublished manuscripts will be retained by *Canadian Military Journal*, the Editorial Board or Department of National Defence.



CANADA AND NATO: A STARVING FISH IN AN EXPANDING POND



HAS THE TIME ARRIVED FOR A CANADIAN FOREIGN INTELLIGENCE SERVICE?

3 EDITOR'S CORNER 2008-03900/
 4 LETTERS TO THE EDITOR

THE NORTH ATLANTIC TREATY
 6 CANADA AND NATO: A STARVING FISH IN AN EXPANDING POND
by Michael J. Lawless

INTELLIGENCE
 15 HAS THE TIME ARRIVED FOR A CANADIAN FOREIGN INTELLIGENCE SERVICE?
by Lieutenant-Commander Ted Parkinson

MODERN WARFARE AND TECHNOLOGICAL DEVELOPMENT
 23 THE END OF ASYMMETRY: FORCE DISPARITY AND THE AIMS OF WAR
by Doctor Peter H. Denton
 29 FROM THE GREAT WAR TO THE NEXT WAR: TRANSFORMING THE CANADIAN INFANTRY
by Captain Bill St. John, CD
 34 STRETCHING THE THIN BLUE LINE: OVER-TASKING THE CF-18 HORNET
by Major Ed Roberds, CD

PERSONNEL ISSUES
 39 ALTERNATE DISPUTE RESOLUTION AND THE CANADIAN FORCES
by Major Brad Coates

LEADERSHIP
 47 AN INTEGRATIVE MODEL FOR ASSESSING MILITARY LEADERSHIP
by Doctor Tim A. Mau and Alexander Wooley

CONTINGENCY OPERATIONS
 57 REVIVING THE PRINCES - SOME THOUGHTS ON A CANADIAN STANDING CONTINGENCY TASK FORCE
by Major Les Mader

HISTORY
 65 CANADA'S PARTICIPATION IN THE WARS OF THE EARLY 20TH CENTURY: PLANTING THE SEEDS OF MILITARY AUTONOMY AND NATIONAL COMMAND
by Major-General Daniel Gosselin
 77 LE MARQUIS DE MONTCALM AND THE BATTLE FOR QUÉBEC, SEPTEMBER 1759: A RE-ASSESSMENT
by Major Michael Boire

VIEWS AND OPINIONS
 85 REPORTING LIVE FROM KANDAHAR
by Captain (N) Chris Henderson
 89 THE 0.5 SOLUTION - A PRACTICAL APPROACH TO CHANGING THE FITNESS CULTURE IN THE CANADIAN FORCES
by Major Robert D. McIlroy
 92 THE FINAL REPORT OF THE CANADA-UNITED STATES BI-NATIONAL PLANNING GROUP
by Doctor Biff Baker
 94 COMMENTARY
by Martin Shadwick
 96 BOOK REVIEWS

Canadian Military Journal / Revue militaire canadienne is the official professional journal of the Canadian Forces and the Department of National Defence. It is published quarterly under authority of the Minister of National Defence. Opinions expressed or implied in this publication are those of the author, and do not necessarily represent the views of the Department of National Defence, the Canadian Forces, *Canadian Military Journal*, or any agency of the Government of Canada. Crown copyright is retained. Articles may be reproduced with permission of the Editor, on condition that appropriate credit is given to *Canadian Military Journal*. Each issue of the *Journal* is published simultaneously in print and electronic versions; it is available on the Internet at www.journal.forces.gc.ca.

Canadian Military Journal /
Revue militaire canadienne
Royal Military College of Canada
PO Box 17000, Station Forces
Kingston, Ontario K7K 7B4
Fax: (613) 541-6866
E-mail: cmj.rmc@forces.gc.ca

THE END OF ASYMMETRY: FORCE DISPARITY AND THE AIMS OF WAR

ALTERNATE DISPUTE RESOLUTION AND THE CANADIAN FORCES

REVIVING THE PRINCES - SOME THOUGHTS ON A CANADIAN STANDING CONTINGENCY TASK FORCE

CANADIAN MILITARY JOURNAL

www.journal.forces.gc.ca

Editor-in-Chief

David L. Bashow
(613) 541-6000 ext. 6148

Editorial Consultant

Dr. Guy Monette
(613) 541-6000 ext. 8074

Publication Manager

Monica Muller
(613) 541-6000 ext. 6837

Commentary

Martin Shadwick

Production

Art Direction ADM(PA) DMCS CS06-0124

Oversight Committee

Chairman

Major General P.R. Hussey, Commander, Canadian Defence Academy (CDA)

Members

Dr. J.A. Barrett, Director Learning Management CDA

Colonel Bernd Horn, Director Canadian Forces Leadership Institute CDA

Mr. Davis, Bashow, Editor-in-Chief, CMJ

Colonel M.D. Hodgson, Director Professional Development CDA

Colonel Jim Cottingham, representing CAS

Dr. Guy Monette, Assistant Editor CMJ

Dr. John Cowan, Principal, RMC

Lieutenant-Colonel Marc Philippe,
representing JAG RMC

Commander E. Deslauriers, representing DMTE

Major Andrew Godefroy, representing DGLCD

Editorial Board

Dr. Douglas Bland

Chief Warrant Officer R.D. Lamothe

Major Michael Boire

Lieutenant-Colonel David Last

Major Douglas Delaney

Dr. Chris Madsen

Dr. Rocky J. Dwyer

Dr. Sean Malone

Lieutenant-Colonel Stephen Eyres

Professor Brian McKercher

Lieutenant-Colonel Michael Goodspeed

Dr. Paul Mitchell

Major John Grodzinski

Major (ret'd) Jean Morin

Dr. David Hall

Dr. Scot Robertson

Commander Greg Hannah

Professor Stéphane Roussel

Professor Michael Hennessy

Professor Elinor Sloan

Professor Hamish Ion

Professor Joel Sokolsky

Philippe Lagassé

Colonel (ret'd) Randall Wakelam

NOTE TO READERS

As a bilingual journal, readers should take note that where citations in endnotes are translated from their original language, we will use the abbreviation 'TOQ' at the end of the note to indicate that readers can find the original citations in the other language version of the *Journal*.

Well, summer is here again, and so are we, with what we hope will be a stimulating, informative and entertaining issue.

As usual, we have a veritable potpourri of goodies for your summer reading. We lead with a thought-provoking piece by West Coast lawyer and naval reservist Michael Lawless. Mike reviews Canada's proud record of service with the NATO Alliance, but also opines that Canada needs to re-invest aggressively "in security and defence structures that can serve both national and Alliance interests," or risk being marginalized in terms of influence-wielding capabilities amongst the world's middle powers. Next up is yet another sailor, Lieutenant-Commander Ted Parkinson, who suggests that Canadian policymakers have depended for too long upon foreign-derived intelligence material, and perhaps the time and conditions are now ripe for Canada to assert its sovereign responsibilities in this area of endeavour.

As a mini-theme this time out, we offer a trilogy of short articles dedicated to modern warfare and technological development. In our post-9/11 world, the relationship between technology and warfare in the global culture has become increasingly important for governments and their armed forces to grasp. Traditional means and methods of industrialized warfare, the goals and the purposes of conflict – as well as strategies and tactics – have changed as a consequence of the ways in which society has been transformed by new forms of technology. The hard-earned lessons of 20th Century warfare and the Cold War may no longer apply to the political, social and economic systems within which conflicts are now most likely to occur. The War Studies Program of the Royal Military College of Canada recently offered an extension course in *Modern Warfare and Technological Development* in Winnipeg, Manitoba. The articles were written in partial satisfaction of course requirements, and were first presented to the Royal Military Institute of Manitoba in the spring of 2005. While some of the conclusions drawn in the latter two articles, written by course members, may appear to some of our readership as somewhat simplistic, they serve as grist to rethink some of the basic assumptions about the nature of present-day warfare. They also imply we need to consider alternatives to developing and deploying the Canadian Forces (CF) that are best suited to Canadian defence and foreign policies.

Next, Major Brad Coates makes a case for a method of Alternate Dispute Resolution in the Canadian Forces, a process that offers universal applications and benefits. He is followed by scholars Tim Mau and Alexander

Wooley, who propose a new integrative model for assessing military leadership. This initiative is a response to a recently articulated CF objective to develop decisive leaders as a subset of fostering enhanced leadership and professional development throughout Canada's armed forces.

Then, Major Les Mader, an artillery officer, proposes a way ahead for Canada's Defence Policy Statement (DPS) of April 2005, which articulated the requirement for a Standing Contingency Task Force (SCTF) of air, land and maritime forces, to be made available for expeditionary operational deployment upon 10 days' notice.

In our historical section, Major-General Daniel Gosselin reviews Canada's participation in the South African War and the Great War from the vantage point of Canada increasingly exercising national command over the nation's deployed armed forces, arguing that this was "an important contributing element for expressing national autonomy". On his heels, Major Michael Boire provides a refreshing new perspective on Louis-Joseph, the Marquis de Montcalm, and his role in the defence of Québec in September 1759.

We then close with a clutch of book reviews and opinion pieces, including commentary, this time out on the subject of peacekeeping, by our very own Martin Shadwick.

Thanks to a lot of hard work and creative thinking by some of our "best and brightest" at the Canadian Defence Academy, notably Isabelle Riché, Sherri Dafoe, Luc Potvin and Rod Babiuk, we are pleased to offer soon a CMJ Finder's Index to our website in both official languages. The Index will provide a *chronological* catalogue of all articles published in the *Journal* since its inception in 2000, compiled under major subject headings, which are then listed in alphabetical order. It will also provide an index of all published book reviews, catalogued under the author's last name, and listed in *alphabetical* order. Furthermore, all columns, commentaries, views and opinion pieces will be categorized by type and then presented in the *chronological* order they were published. In all cases, the titles of the specific contributions will be hyperlinked to the contributions themselves, and working from this established baseline, the Index will be updated routinely by our editorial staff and our webmaster.

Enjoy the summer, and enjoy the issue.

David L. Bashow
Editor-in-Chief

LETTERS TO THE EDITOR

Reference:

Peacekeeping Then, Now and Always
by Doctor A. Walter Dorn
Canadian Military Journal
Vol. 6, No. 4 (Winter 2005-2006)

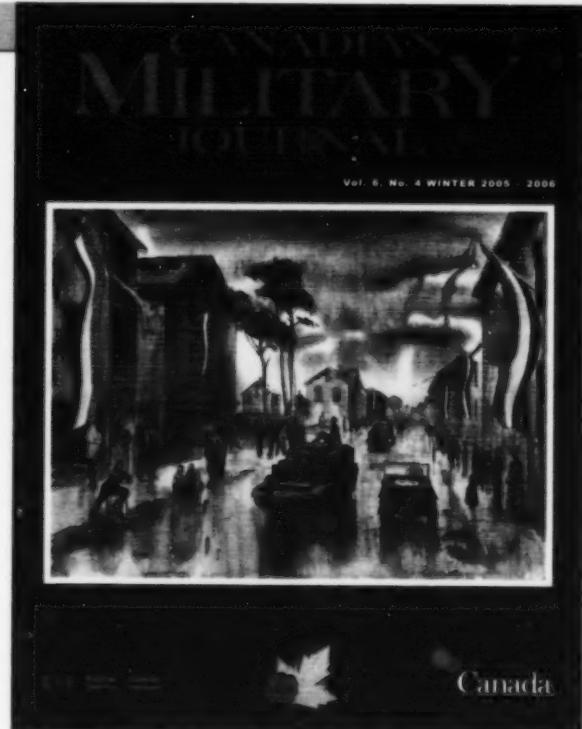
Walter Dorn remains convinced that there is no life after or outside of the United Nations (UN). Holding such a view was once considered a *sine qua non* of respectability within the Canadian academic community. Given the events of 9/11, even the die-hard Canadian liberal left has moved on to a more reasoned and responsible position regarding Canada's place in the world. Dorn has not. He is trapped well within the mystique of the blue beret, a mythological throwback to simpler times.

Though no Canadian would question Dorn's right to express himself, as an academic he must prove his point in reasoned argument, well supported by evidence, and demonstrating maturity and a sense of proportion. Evidently, all three hallmarks of academic responsibility are missing in Dorn's most recent contribution to our national security debate.

Professor Dorn's views on Canadian participation in UN peacekeeping operations misrepresent a number of important realities. Characterizing current Canadian foreign policy as retreating from our country's obligation to contribute to international peace and stability under the UN flag ignores the crucial and dramatic contributions, and sacrifices, this nation continues to make every day in the war upon terror, both in Afghanistan and around the globe.

Dorn believes that participation in UN operations is an end in itself. Perhaps a clearer focus on Canada's legitimate national security interests would be in order. Promoting safe and secure environments in failed states, and helping them to move toward stable democratic societies, will do much to deny our potential enemies safe havens in the short term, and will save Canadian lives and resources in the longer term.

In an article carried in *The Globe and Mail* on 27 March 2006, Dr. Dorn suggests that the Canadian Forces (CF) have decided unilaterally to focus upon



Afghanistan. This creates the wrong impression that this nation's military leaders have exercised a self-serving corporate option rather than fulfilling their moral and legal duty to put military expression to government policy. As both the Prime Minister and the Chief of the Defence Staff have stated more than once in public: politicians decide, soldiers obey. Most distressingly, Dorn juxtaposes Canada's operational posture in Afghanistan with American military operations there, which he mistakenly characterizes as 'search and destroy' missions. This is an unfortunate, misleading and incorrect description of Canada's single-minded commitment to peace in the world.

Professor James Finan
Department of Political and Economic Science
Royal Military College of Canada

Major Michael Boire
Department of History
Royal Military College of Canada

LETTERS TO THE EDITOR

It is interesting that Professor Walter Dorn (CMJ, Vol. 6, No. 4, Winter 2005) does not appear to appreciate the difference between *national interests* and *national vanity*. Neither does he seem to understand the important economic difference between a *public good* and a *private good*.

Lane Anker (CMJ, Vol. 6, No. 2, Summer 2005) draws attention to the national interests that are served by Canada's contribution to the NATO force in Afghanistan. He also clearly delineates the peacemaking (waging war) and peacekeeping divide, a distinction that has been made in many other academic articles.

The peacekeeping, humanitarian aid, and other United Nations (UN) mandates that Canada has undertaken in the past represent worthwhile charitable acts but should not be confused with national interests. The desire for recognition of these charitable acts is nothing more than vanity. The majority of the military operations other than war that are held in such high regard by Professor Dorn confer no national public good benefit to Canada expected of National Defence expenditures, nor do they confer on the rest of the world an international public good. They may confer benefits on a

country, countries, or various factions – benefits that only they consume and thus the benefits are private goods to those consumers. Moreover, the benefits are not provided at least cost. It would be much cheaper to train police and light military forces from poorer countries and then mail cheques to the UN to use those cheaper forces in UN operations. But then the accolades for Canada's role might be largely missing.

Doctor Dorn's comment to the Anker article serves only to highlight the real disconnect between the public's view of Afghanistan and peacekeeping: the Canadian public has been led by their governments, many academics and other pundits to believe that international military charity reflects well on Canada and its people and that this serves national interests. They do not perceive that global security and national security are the classical national interests, and national defence is publicly provided because the national interests are largely public goods in the economic sense. The pursuit of national interests requires more than global self-indulgent charity.

Doctor Lawrence McDonough
Professor
Department of Politics and Economics
Royal Military College of Canada



(R to L) Major Mike Collacutt, Canadian Forces, Instructor Tactical Director, Captain Olaf Meiser, German Air Force, Fighter Allocation Officer, Captain Juan Narbona, Spanish Air Force, Passive Detection Officer, and Major Peter Boersting, Royal Danish Air Force, Tactical Director, plan for the next mission at Exercise Maple Flag XXXIX in Cold Lake, Alberta, 17 May 2006. Maple Flag is an annual international air combat exercise that attracts more than 5000 participants from all over the globe, who engage in a simulated, 10-day air campaign. The exercise provides aircrews with realistic training in a modern simulated air combat environment.



NATO MS photo R640592

Meeting of the NATO Military Committee in Chiefs of Staff session. Canadian General Ray Henault is presiding as Chairman of the Committee.

CANADA AND NATO: A STARVING FISH IN AN EXPANDING POND

by Michael J. Lawless

Introduction

At the conclusion of the Second World War, Canada was a recognized power in the world. While not a major power, Canada was capable, nonetheless, of expressing its view on the world stage, and able to expect that other nations – including the major powers – would listen to those views. Canada's contribution – politically, economically and militarily – during the Second World War was significant enough that it bought respect for the world view of Canada at the international table following the hostilities. However, without a continuing contribution to defence and security resources, Canada's sacrifices during the war would inevitably become an investment depleted over time – to the point where the Canadian world view could be ignored with impunity on the international stage.

Unfortunately, Canada has failed to maintain its contributions to world peace and security at a high enough level to guarantee the nation a seat at the world table, or even at a level that permits it to wield even moderate amounts of influence on events and decisions made by other nations. The current state of decline is a direct result of the failure of Canada to invest in peace building activities, and the neglect of the prior role played by the nation in fostering world peace and security.

Canada's loss of influence is particularly troubling when one considers the significant role it played in the rebuilding of the (western) world community following the Second World War, and also the role it played during the Cold War. In this respect, Canada's role

and influence has diminished greatly in terms of both international presence, and, perhaps more importantly, in international influence. As a result, the nation's importance in the world relative to other nations could only decline. But Canada hastened and accelerated its marginalization with the decisions it made – or did *not* make – with respect to its armed forces, foreign aid, trade and diplomacy.¹

At a time when the world is represented by a single superpower, the ability of middle powers to influence world events, and the course of action of that superpower, is an issue of singular importance. An example of how Canada's place in the world has slipped can be seen in the country's changing role within the North Atlantic Treaty Organization (NATO). At the end of the Second World War, Canada was instrumental in the development of NATO, and it exercised significant influence over the decisions leading to the signing of the constituting treaty, and thenceforth, as a respected member of the treaty organization. However, in the present world environment, Canada's role in NATO continues to be reduced, through the introduction of additional member states, but also, and more importantly, by the failure of Canada to adequately invest nationally and internationally in peace and security structures.

Michael Lawless, a lawyer practising in Victoria, British Columbia, is also a member of the Naval Reserve and a doctoral candidate in the War Studies Program at the Royal Military College of Canada.

Background

Following the signing of the surrender documents with the Axis powers in 1945, the Allied nations actively sought a mechanism whereby the horrors of the Second World War would be prevented from reoccurring. The United Nations (UN) was the ultimate manifestation of that desire. However, the United Nations, as an organization with a large number of state members, proved early on to be a relatively cumbersome body. Additionally, during the onset of the Cold War, the UN was seen as frustrated in the attempt to realize its lofty purpose through the escalating tension building between the United States and the Soviet Union. Officials in Ottawa had already reached the conclusion that the United Nations could not operate as an effective vehicle for collective security as long as the Security Council was paralyzed by the Soviet Union's use of its veto power.²

The schism between West and East culminated in the formation of the Communist Bloc, and the world became effectively halved into two opposing camps. From the outset, the Cold War created a bipolar world in which the two contending superpowers pulled other nations towards one pole or the other.³ In effect, the UN, as an international peacebuilding organization, was suborned to the political interests of the two competing ideologies, with the more powerful state members merely treating the United Nations as a minor instrument of foreign policy.⁴ Indeed, during these years, the United Nations became less a mechanism for resolving international conflicts than an arena in which the great powers could prosecute the Cold War.⁵

In response to this seeming failure of the UN, the Western European nations of England, France, Luxembourg and the Netherlands established the Brussels Treaty of 1948, which called for the creation of a common defence system and the strengthening of political, economic and cultural ties, to help mitigate against increasing Soviet pressures.⁶ This Treaty, signed in 1949, provided a 50-year agreement upon "economic, social and cultural cooperation and collective self-defence."⁷ It formed the basic foundation for the later NATO Treaty as a means of ensuring the collective security of the West against the threat posed by the Eastern bloc, and, in particular, the Soviet Union. The fear of Soviet expansion was not an academic or ideological threat perceived by the Western European nations, who observed a direct example of Soviet expansionism in March 1948 when the Soviet Union essentially annexed Czechoslovakia.⁸

It was not just the Western European states that viewed Soviet expansionism as a threat. The Second World War had thrust upon the United States the mantle



of superpower "with all the capabilities to form a *Pax Americana*," and, further, had placed America in opposition to the ideology advanced by the Soviet Union under Stalin.⁹ On March 12, 1947, President Harry S. Truman delivered a speech before the joint Houses of the US Congress committing the United States to "support free peoples who are resisting attempted subjugation by armed minorities or by outside pressure."¹⁰ Truman's reference to outside influence was a clear message to the Soviet Union,

which was seen as attempting to suborn otherwise sovereign states into joining the newly created Eastern Bloc. This commitment, as stated by the US president, became known as the Truman Doctrine, and it has been the effective cornerstone of American foreign policy since that time. In keeping with this new foreign policy doctrine, the US Senate passed the Vandenberg Resolution on 11 June 1948, authorizing the entry of the United States into a collective defence treaty, as contemplated by Article 51 of the United Nations Charter.¹¹ In particular, Article 4 of the Vandenberg Resolution provides for the association of the United States, by Constitutional process, with such regional and other collective arrangements as are based on continuous and effective self-help and mutual aid, and as affect its national security.¹²

Thus, the European states, recognizing the threat posed by the Soviet Union, and in response to the failure of the UN as a collective security organization, sought collective security arrangements with their European neighbours. Concurrently, the United States advanced a new foreign policy doctrine that would permit their participation in a collective security regime. In essence, the general position at the time was that, in the absence of an effective UN, the Western nations needed to establish a new collective security structure to preserve themselves from Soviet expansion.

Similarly, Canada focused its foreign policy on the concept of collective security. The prevailing view was that, through collective security agreements and organizations, Canada would be in a position to best ensure its own security in an increasingly uncertain world. Prime Minister Lester B. Pearson, in reflecting upon Canadian foreign policy since the commencement of the Cold War, asserted that no country, not even the most powerful, could defend itself alone. The only security, especially for a country like Canada, lay in collective action through a defensive alliance such as NATO, which rests, or should rest, upon a pooling of strengths.¹³

"As a result, the nation's importance in the world relative to other nations could only decline."

At the end of the Second World War, Prime Minister William Lyon Mackenzie King had posited the creation of multiple collective security alliances within, and not outside, the ambit of the United Nations Charter. Mackenzie King was not alone in this view, with Great Britain's Winston Churchill and Canada's Louis St. Laurent (then the Secretary of State for External Affairs) having "already contemplated in 1946, the idea of a defensive alliance within the framework of the United Nations."¹⁴ Thus, two of the key players in the Alliance that had defeated Germany during the war held the view that there was a need to develop collective security structures in order to avoid repetition of the errors that had led to the Second World War.

Furthermore, for St. Laurent and for Pearson, the Second World War had demonstrated that Canada could play a meaningful international role, and they wanted it to continue to do so.¹⁵ St. Laurent continued his advocacy of the proposed defensive alliance in Parliament, and on 28 April 1948, he advanced a proposal to replace the Brussels Treaty with a "single mutual defence system" comprised of the Western European states, Canada and the US.¹⁶ In this respect St. Laurent and his department recognized that international affairs had become the route towards responsible nationalism, and they sought to ensure that Canada was a key contributor within the global community of nations.¹⁷

Canadian Interests

Canada became an early and leading advocate of the proposed North Atlantic Treaty, the federal cabinet having made the decision to pursue such a treaty at a meeting in October 1948.¹⁸ Following this decision, the formal position of the Canadian government was to actively pursue the creation and development of a collective security alliance. In terms of the scope of the proposed treaty, it was clear that it should be similar in principle to that seen in the Brussels Treaty that had been actively supported by Canada. Prime Minister Mackenzie King's statement in support of the Brussels Treaty was that Canada would play her full part in every movement to give substance to the conception of an effective system of collective security by the development of regional pacts under the Charter of the United Nations.¹⁹

Ultimately, it was agreed by the nations of the Western Bloc that a collective security organization was both necessary and advantageous for the individual states seeking to avoid the perceived communist threat. The chosen vehicle was an alliance among 12 North Atlantic states, embodied in the Washington Treaty of 1949.²⁰ The key common goal articulated in this agreement was the commitment of state parties to the principle of collective defence, whereby each state agreed to come to the aid of any other member state in the event of aggression against that state.

"Similarly, Canada focused its foreign policy on the concept of collective security."

In its most limited interpretation, NATO, as a collective security organization, was founded for urgent and primary reasons of defence.²¹ However, NATO's role as a political and military alliance was to provide for collective defence against any form of aggression, and to maintain a secure environment for the development of democracy and economic growth.²² Fundamentally, "the North Atlantic Treaty is the framework for a defensive alliance designed to prevent aggression or to repel it, should it occur. It also provides for continuous cooperation and consultation in political, economic, and other non-military fields."²³ In this regard, the NATO alliance itself has a dual nature that "proclaims the importance of economic and social progress and, at the same time, reaffirms a security policy based on nations' inherent right to collective self-defence."²⁴

At least in part, national support for Canada's entry into this treaty was a product of the perceived economic benefits to be derived from a closer partnership with the Western European nations. Unlike the nations that shared a border with the Soviet Union, or one of its communist satellites, for Canada, the threat of Soviet invasion was more theoretical than practical. However, a solid military alliance could further entrench trade relationships and partnerships for the betterment of Canadians, while concurrently acting in support of Western democratic ideology.

In pursuing the proposed Alliance, Canada *sought* and ultimately *secured* a provision that obligated all member states to promote greater economic collaborations amongst themselves. In effect, Canada secured a favoured nation clause for the purpose of furthering trade within the treaty states. Canada's emergence as a strong voice in the NATO discussions was a signal of the nation's growing influence.²⁵ As a result of Canadian insistence upon the incorporation of an economic obligation in the agreement, Article 2 of the Washington Treaty has become known as the Canada Clause. This article proclaims, in part, that the signatories will seek to eliminate conflict in their international economic policies, and will encourage economic collaboration between any or all of them.²⁶

In some respects, Canada's entry into the Alliance was predicated on the geographic and economic reality of proximity to the United States, which was, and remains, Canada's single largest trading partner. At the conclusion of the Second World War, the US became the only Western superpower, and that superpower shared a border with Canada. For Canada to be able to influence the United States in order to better serve Canadian interests, a forum was required within which to guide, prod, or otherwise shape American responses to the international community. Lester Pearson recognized that NATO was just such a vehicle, stating "the possibilities for containing the behavior of great power decision-makers are



NATO Headquarters – Brussels.

increased if they can be induced to operate within a multilateral arena. In such a context, they are subject to the demands and pressures of smaller states, whose representatives can sometimes be mobilized in concert.²²

In Canada, advocates of NATO saw the Alliance as a means of accessing a greater economic market in Europe while concurrently bolstering the relationship with the United States. Even opponents of the close relationship that existed between Canada and the US were generally accepting of the NATO Alliance, as it was believed that, from within the Alliance, Canada could influence other Western powers and could avoid entrapment within a narrowly bilateral relationship with the United States.²³ In effect, Canada gained independence as it reduced Canada's reliance upon the US for national security, while simultaneously promoting greater economic linkages with Western Europe.

Further, the NATO treaty provided Canada with a position of influence among other states. During the war, Canada had struggled to win the right to representation on the policy committees running the war effort. The Canadian government believed that membership in the North Atlantic Treaty guaranteed it a place at the table in any future conflict.²⁴ Although the contribution of Canada to the prosecution of the Allied cause during the Second World War was significant, its views on its conduct were, to a large degree, marginalized. With the signing of the Washington Treaty, Canada had now become a full-fledged actor on the world stage, determined not to slip back into the position of a contributing nation without a vote on the use of, or the extent of, that contribution.

In sum, through the NATO Alliance, Western Europe gained defensive assets and the commitment of North America to come to the aid of Western Europe, should Soviet

aggression necessitate such action. On the other hand, North America, not requiring such defensive relationships, given its geographic position *vis-à-vis* the Soviet Union, gained greater access to Western European markets, as well as other related economic benefits.

One of the first challenges faced by the new Alliance was the invasion of South Korea by communist forces from North Korea. The NATO Alliance, along with the majority of the Western states, believed that the proximate cause of the invasion was Soviet

influence. Coupled with this belief was the perception that the invasion of South Korea was a prelude to a more generalized Soviet move against Western Europe.²⁵ As the Cold War intensified concomitant with the outbreak of the war in Korea in 1950, Canada contributed materially to transforming what was still an insubstantial alliance into a formidable reality.²⁶

While NATO did not act militarily against North Korea, a number of its member states did so under the auspices of the United Nations. In particular, Canada sent ships, aircraft, and troops to fight in support of the UN commitment to South Korea. Notably, Canada formed and sent a full infantry brigade to the theatre. This brigade was formed for the purpose of carrying out Canada's obligations under the UN Charter.²⁷ In so doing, Canada further enhanced its international status as an active participant in world affairs and a strong middle power. This was also in keeping with the belief of Lester Pearson, who felt that middle powers had limited thrust in the international community, but that they could exploit the influence they did have through peacekeeping operations.²⁸

Early Influence Wanes

Ultimately, Canada maintained a powerful voice within the NATO Alliance during the early years of the Cold War. "Between 1951 and 1959, Canada was fourth among NATO members in per capita spending, the net effect of which was to enable Canada to speak with a relatively loud voice on the NATO matters."²⁹ Even late into the 1960s, Canada wielded a disproportionate influence within NATO as a result of both a high level of defence spending and the role it had played in the early development of NATO.³⁰

During the 40 years of the Cold War, Canada contributed substantial land and air forces to NATO, including an army brigade and an air division. Specifically, during



NATO IM Photo B0512076

A working dinner of NATO Foreign Ministers, 7 December 2005.

the 1950s, a full fighter wing of the Royal Canadian Air Force provided a large share of NATO's front line air defence capability.³⁶

It was this period that marked the zenith of Canadian foreign policy, when Canada was able to advance its own interests before the world community, and to have its viewpoints sanctioned and even adopted by other nations.³⁷ Contributing to Canada's success during this period was the fact that the United States viewed Canada as a close and reliable North Atlantic partner.³⁸ To some degree, this relationship was a product of Canada being the only American ally actively participating in the defence of the North American homeland.³⁹ Further, Canada, as a nation, was viewed as an important political power in the world community as a consequence of its role within NATO.⁴⁰ At this point Canada's military was armed with the first generation of post-Second World War weapons. Canada was, in short, paying full fare for its Alliance partnership.⁴¹

However, in the eventual absence of a renewed investment in defence spending – in particular, the military infrastructure necessary to meet NATO commitments – Canada lost ground in terms of its place within the *de facto* NATO hierarchy, ranked as it was on the military capability of its members. It was as true of NATO, as of any other collective security alliance, that a nation's membership in an alliance gave it some form of voice with respect to alliance policy, but in an alliance, voices tend to be listened to in accordance with the military potential they represent.⁴² In Canada's case, as national military potential diminished, so also did the voice that Canada could raise within NATO to guide or direct alliance policy. By the end of NATO's first decade,

Canadian defence spending had been reduced to 5.2 percent of the Gross National Product (GNP), and 27 percent of the total budget.⁴³

As the fifth largest Allied military power during the Second World War, Canada had paid for an influential voice in international affairs.⁴⁴ With the end of the Second World War and the commencement of the Cold War, Canada continued to maintain significant and capable armed forces, and enhanced those forces through entry into the NATO Alliance. The result of these investments in defence spending and security measures during the immediate post-war period was that "Canada had its first peace time professional armed forces, respected by its friends and possible even feared by its enemies."⁴⁵

It is unfortunate, but nonetheless accurate, to state that Canada no longer is in the same position as it was during the early years of the Cold War. Canadian credibility within NATO, and, in fact, on the broader international stage, has been lost. Concurrently, Canada has lost the ability to influence international affairs in any meaningful way. It must be recognized that "the chances of our having an impact (for good or ill) are profoundly affected by the assets we have on the table. And the truth of the matter is that we have allowed our assets to run down."⁴⁶ While all the NATO nations witnessed a decrease in their defence spending and contribution to the NATO alliance over the first 20 years of the Alliance, Canada 'led the pack' in backing away from military commitments. Fourth in defence spending as a percentage of GNP in 1954, it had fallen to tenth place by 1970.⁴⁷ Even beyond the low point of defence spending in the 1970s, Canada has failed to match its rhetoric on the need for peacekeeping and security with the actual capability to effect either mandates. Since 1970, Canada has consistently spent less on defence and security when compared to the European members of NATO.⁴⁸

This reduction in the Canadian commitment to NATO, evidenced in reduced defence spending, necessarily decreased the ability of Canada to act within NATO to advance its own interests. Instead, Canada became further marginalized as a nation that would 'talk,' but could not 'back up that talk' with action. The ultimate consequence of this condition was the loss of Canadian credibility among the other Alliance states, which generally continued to invest in the Alliance at a level far beyond that of Canada. By 1982, Canadian defence spending as a percentage of GDP was the second lowest

in the Alliance – the lowest being the city state of Luxembourg.⁴⁹ It is not difficult to conclude that in an Alliance that has as one of its primary purposes collective security, a nation that does not invest enough to contribute at a level commensurate with its ability will be seen as a 'free rider,' and, consequently, as a nation whose views need not be taken seriously.

It is apparent that Canada lost sight of this reality under the leadership of Prime Minister Pierre Trudeau, whose view of NATO was that of an organization beyond its time. Under Trudeau, Canada's investment in NATO and national defence was dramatically reduced.⁵⁰ Even in the current day, notwithstanding the 2005 Budget announcement of an increase in the defence budget by roughly \$12.8 billion over five years, the Canadian investment in defence and security is at a level where the legitimacy or validity of Canada's viewpoint is overshadowed by its lack of capacity to meet both NATO and national security requirements.

With the collapse of the Soviet Union, the basic foundation for the NATO alliance – collective defence against the threat of Soviet aggression disappeared. However, notwithstanding the end of the Cold War, the NATO alliance has remained a viable economic, political, and military alliance. Even critics who had initially posited the demise of NATO concurrent with the demise of the Soviet Bloc must acknowledge the fact that no member has exercised its option to leave the Alliance, or seems likely to do so. This casts doubt upon the conventional judgment that NATO has been a military success but a political flop. It also invigorates interest in NATO as an instrument of multilateral diplomacy.⁵¹

Back to the Present

In the current world circumstances, the evidence that NATO has been and continues to be a viable vehicle for the promotion of peace and security among nations can be seen in the dramatic expansion of NATO membership following the end of the Cold War. In this manner, the Alliance continues to be a vehicle for the promotion of international peace and security. Further, the interest of states in joining the Alliance stands as proof positive of the inherent value of NATO membership. Given the end of the Cold War, and the loss of the original military purpose of NATO, it can only be surmised that nations are seeking NATO

membership for economic and political reasons, in addition to security and defence reasons.

Following the collapse of the Soviet Union and the end of the Cold War, it may be that, as the nation with the world's greatest military, economic and technological strength, the United States is seemingly able to act without serious regard to the state of world opinion.⁵² However, having committed itself to the NATO Alliance, the US must still, to some extent, remain accountable to the other Alliance members, or risk their alienation. While the United States may be the predominant power in the world, it must still accept the expressed will of the other NATO states or risk the loss of support of that Alliance. Recognizing this, Canada must continue to act in furtherance of the purpose of NATO at its inceptions – that being for collective defence, and for the preservation of international peace and security.⁵³

Ultimately, Alliance membership facilitates an increase in the ability of the lesser nation actors to penetrate the political systems of those greater, particularly the Alliance leader.⁵⁴ In this case, Canada's role as a middle power, and a key contributor to NATO over the first 20 years of the Alliance, led to a greater ability to influence the internal political direction of the United States, for America was constrained after a fashion to ensure that its actions were met with approbation from the other Alliance members.

By extension, even following the end of the Cold War, the value of NATO for Canadians, and for Canada as a nation, remains intact. It is still the case that Canadian



Representative of the new European political realities, Besnick Mustafaj (Minister of Foreign Affairs, Albania) with NATO Secretary General Jaap de Hoop Scheffer, 8 December 2005.

NATO (MS Photo 615205)

"During the 40 years of the Cold War, Canada contributed substantial land and air forces to NATO, including an army brigade and an air division."

membership in NATO ensures that Canada remains within a large military and economic alliance. The function of this alliance for Canadians is, in keeping with the function of foreign policy at large, to seek peace and prosperity abroad in order to help Canada [or any nation] build a peaceful, prosperous and just society at home.⁵⁵

Given the significance of the Canadian trade relationship with the United States, the NATO Alliance is of direct benefit for Canada when Canadian and American interests diverge. Canada can use the NATO Alliance as the vehicle within which to seek to change or influence American decisions of interest to Canada. When operating from within the NATO Alliance, Canada can be seen to be acting, not as a state in competition with the US, but rather as a member of a common Alliance with the United States and so not risk fracturing the economic relationship between the two countries. In this respect, membership in NATO has fostered relations with Europe that have served to "off-set the preponderant United States influence on Canada, and have constituted a forum where smaller powers could influence the policies of larger ones."⁵⁶

It is clear that, in the years since the creation of the NATO Alliance, and, in particular, since the end of the Cold War, Canada has failed to invest appropriately in defence and security measures to ensure the maintenance of the Canadian position of influence within the Alliance. In fact, Canada's current position within NATO, and globally, is "a mere shadow of the robust presence in global politics that Ottawa had enjoyed in the 1950s."⁵⁷ Thus, the question of whether we will be able, as a nation, to regain our voice on the world stage very much depends upon the decisions made nationally with respect to our re-investment in security and defence structures, including the NATO Alliance.

The continuing debate over the level of Canadian defence spending is not likely to abate. However, it has remained true that, since the Second World War, Canada's ability to contribute to international peace and security has diminished, and, as such, it has lost the ability to exercise influence in international affairs. Fortunately, this circumstance is one that can change, and the reinvestment of resources into national defence and security can allow Canada to reassert itself on the world stage. Doubtlessly, by 'standing on her own two feet' in defence

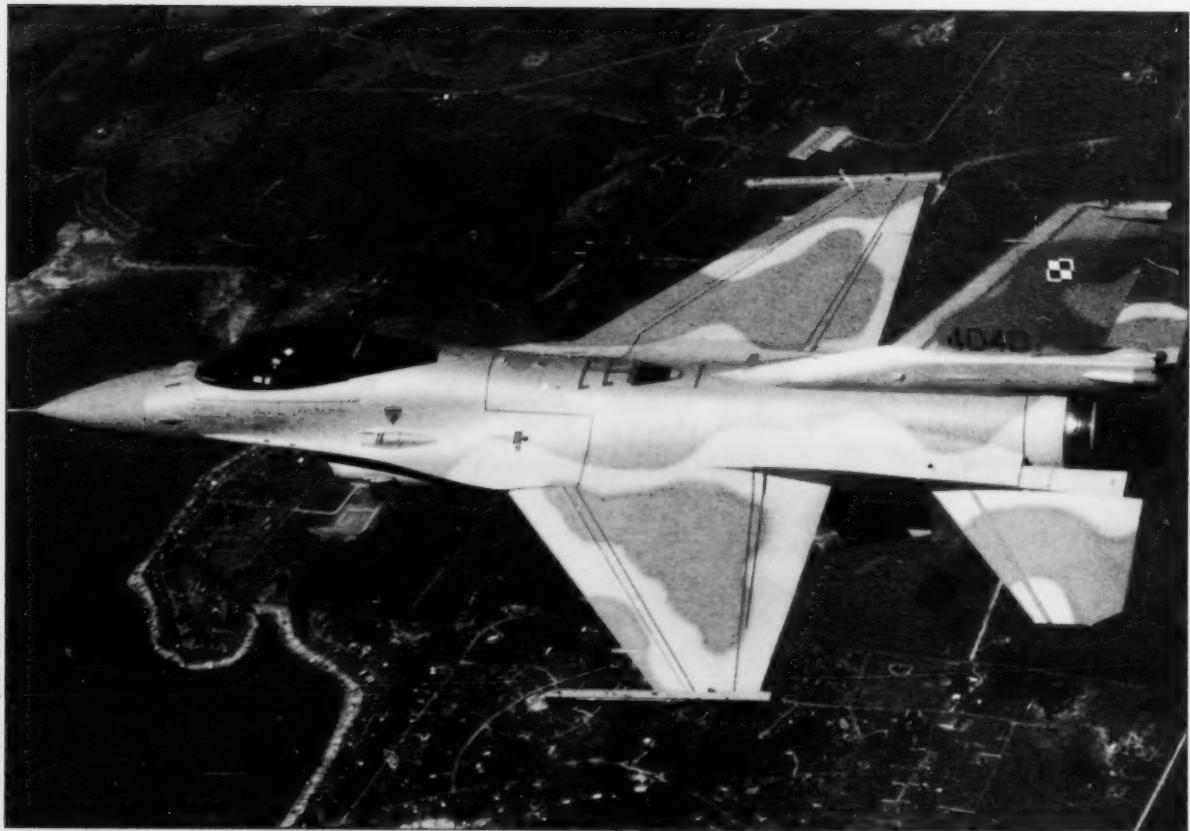
matters, Canada will secure more firmly her essential independence – as well as the respect and confidence of her Allies.⁵⁸

It is well accepted that Canada, like any other middle power, has greater status when it has *more* to contribute, and lesser status when it has *nothing* to contribute.⁵⁹ Consequently, it is imperative that Canada recognize that it is a middle power with a diminishing contribution to international security, which necessarily leads to a more limited ability to influence world events. The acceptance of this reality has been difficult, but it appears that, in the post-9/11 world, Canada has taken certain positive steps to reassert its position on the world stage. In addition, Canada has actively pursued a renewed relationship with the constituent nations of NATO, and, of course, with the last remaining superpower, the United States of America.

In Canada's experience, the value of organizations such as NATO was an increased ability to constrain the behaviour of the United States by compelling it to act within a multinational forum. By compelling action on the world stage to take place only through a collective security organization, America was more likely to adapt to influence brought to bear by a group of lesser powers.⁶⁰ Further, NATO has created a cross-Atlantic economic and political relationship between Canada and the Western European states. The consequence of this has been not only to expand Canadian markets and assert Canadian values within the Alliance, but also to seek to constrain the actions of the United States without directly jeopardizing the Canadian/American relationship. This latter consequence is of significance, since the maintenance of an effective bilateral economic relationship with the United States is of primary importance to the Canadian economy.⁶¹

Through the creation and maintenance of the NATO Alliance, Canada has secured a forum through which to assert its viewpoints, and to attempt to moderate inter-state conflict. This ability has been greatest when Canada's security and defence investment clearly demonstrated the nation's commitment to international peace and security. With the diminution of national investment in peace and security structures, Canada has lost its ability to do more than speak out, for without the military and defence structure to match its voice, the ability of Canada to influence world events and the actions of other nations has diminished to a point where it no longer can be well heard. In failing to invest appropriately in defence and security measures, Canada effectively has relinquished its middle power status, both globally and within the NATO Alliance. This is such that it usually does not matter what policy positions Canada takes upon an issue, since it can now do little or nothing to influence most of those positions.⁶²

"The continuing debate over the level of Canadian defence spending is not likely to abate."



Lockheed Martin Photo 12197

These changing times... Former Warsaw Pact member nation Poland now flying the advanced Block 52 F-16C.

Conclusion

The history of Canada's relationship with NATO is one of which Canadians can be justifiably proud. A key contributor to the creation of the Alliance, and the architect of the Canada Clause that served to generate the second of the dual purposes of the Alliance (the creation of an economic relationship between states as the vehicle for the creation and maintenance of peace), Canada has been successful in using the Alliance to affect its national goals. However, Canada's years of neglecting its security and defence institutions have crippled the nation's ability to act on the world stage as it did during the early-NATO years. In

order to regain that primacy of place among middle powers, and to avoid permanent relegation to the ranks of the lesser powers, Canada must immediately and aggressively act to invest appropriately in security and defence structures that can serve both national and Alliance interests. Until such time as this investment is generated, Canada will be forced to raise its voice and ask to be heard upon the basis of its past contributions to NATO, rather than upon its current ability – and this is an increasingly difficult proposition.

CMJ

NOTES

1. Andrew Cohen, *While Canada Slept: How We Lost Our Place in the World*, (Toronto: McClelland & Stewart Publishing, 2003), p. 166.
2. Norman Hillmer & J.L. Granatstein, *Empire to Umpire*, (Toronto: Irwin Publishing, 2000), p. 202.
3. Wayne C. McWilliams & Harry Piotrowski, *The World Since 1945: A History of International Relations*, (London: Lynne Rienner Publishers, 2001), p. 171.
4. Geoffrey Grenville-Wood, "An Agenda for United Nations Reform," in Eric Fawcett & Hanna Newcombe (eds.), *United Nations Reform: Looking Ahead After 50 Years*, (Toronto: Dundurn Press, 1995), p. 2.
5. K.J. Holsti, *International Politics: A Framework for Analysis*, 7th Edition, (Englewood Cliffs, California: Prentice-Hall, 1995), p. 353.
6. Hillmer & Granatstein, p. 202.
7. North Atlantic Treaty Organization, *NATO Handbook*, 1985, (Brussels: NATO Information Service, 1985), p. 70.
8. C. P. Stacey, *Canada and the Age of Conflict, Volume 2: 1921-1948 – The Mackenzie King Era*, (Toronto: University of Toronto Press, 1981), p. 416.
9. Peter N. Schmitz, *Defending the NATO Alliance: Global Implications*, (Washington, D.C.: National Defence University Press, 1987), p. 28.
10. *NATO Handbook*, p. 69.
11. *Ibid.*, p. 70.
12. North Atlantic Treaty Organization, *NATO Facts and Figures*, (Brussels: NATO Information Service, 1969), p. 237.
13. Lester B. Pearson, *Words & Occasions*, (Toronto: University of Toronto Press, 1970), p. 200.
14. *NATO Facts and Figures*, p. 19.
15. Hillmer & Granatstein, p. 193.
16. *NATO Facts and Figures*, p. 21.
17. Hillmer & Granatstein, p. 209.
18. John English, *The Worldly Years: The Life of Lester Pearson, Volume II: 1949-1972*, (Toronto: Vintage Books, 1993), p. 21.
19. C. P. Stacey, p. 416.
20. The original members of NATO were: Belgium, Canada, Denmark, France, Iceland, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Norway, Portugal, the United Kingdom, and the United States of America.
21. Lester B. Pearson, *The Four Faces of Peace*, (Toronto: McClelland & Stewart Limited, 1964), p. 45.
22. North Atlantic Treaty Organization, *NATO in the 21st Century*, (Brussels: NATO Public Diplomacy Division, 2003), p. 6.
23. *NATO Handbook*, p. 17.
24. *NATO Facts and Figures*, p. 23.
25. Department of Foreign Affairs and International Trade, *Canada World View*, Issue 3 (1999), p. 5.
26. *North Atlantic Treaty*, Treaty Series, 1949, No. 7, (Ottawa: King's Printer, 1949).
27. Kim Richard Nossal, "Canada: Fading Power or Future Power?" in *Behind the Headlines*, Vol. 59, No. 3, (Spring 2002), p. 12.
28. John English, "Problems in Middle Life," in Margaret O. MacMillan and David S. Sorenson (eds.), *Canada and NATO: Uneasy Past, Uncertain Future* (Waterloo, Ontario: University of Waterloo, 1990), p. 47.
29. Hillmer & Granatstein, p. 204.
30. Robert Jervis, "The Impact of the Korean War on the Cold War," in *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 24, No. 4, (December 1980), p. 568.
31. Greg Donaghy, "Domesticating NATO: Canada and the North Atlantic Alliance, 1963-68," in *International Journal*, LII, No. 3 (Summer 1997), p. 445.
32. David Bercuson, "Canada, NATO and Rearmament, 1950-1954: Why Canada Made a Difference (but not for very long)," in John English and Norman Hillmer, *Making a difference?: Canada's foreign policy in a changing world order*, (Toronto: Lester Publishing, 1992), p. 108.
33. Adam Chapnick, "The Canadian Middle Power Myth," in *International Journal*, Vol. 55, No. 2 (Spring 2000), p. 195.
34. Andrew Cohen, p. 45.
35. Greg Donaghy, "Domesticating NATO: Canada and the North Atlantic Alliance, 1963-1968," p. 445.
36. Department of Foreign Affairs and International Trade, *Canada World View*, Issue 3 (1999), p. 9.
37. C. P. Stacey, p. 418.
38. Greg Donaghy, *Tolerant Allies: Canada and the United States, 1963-1968*, (Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press, 2002), p. 4.
39. Joel Sokolsky, "A Seat at the Table: Canada and its Alliances," in *Armed Forces and Society*, Vol. 16, (Autumn 1989), p. 12.
40. David Bercuson, p. 103.
41. Steven L. Canby and Jean Edward Smith, "Canada's Role in NATO: The Laggard Who Can Rescue the Alliance," in *Strategic Review*, Vol. 13, No. 3 (Summer 1985), p. 48.
42. R.A. MacKay, "The Canadian Doctrine of the Middle Powers," in H.L. Dyck and H.P. Crosby (eds.), *Empire and Nations*, (1969), p. 140.
43. David Bercuson, p. 105.
44. Department of Foreign Affairs and International Trade, *Canada World View*, Issue 3 (1999), p. 9.
45. Andrew Cohen, p. 45.
46. Denis Stairs, "Trends in Canadian Foreign Policy: Past, Present, and Future," in *Behind the Headlines*, Vol. 59, No. 3, (Spring 2002), p. 7.
47. David Bercuson, p. 120.
48. Douglas Stuart, "NATO's Anglosphere Option," in *International Journal*, LX, No. 1 (Winter 2004-2005), p. 186.
49. Steven L. Canby and Jean Edward Smith, p. 49.
50. *Ibid.*, p. 48.
51. Peyton V. Lyon, *NATO as a Diplomatic Instrument*, (Toronto: The Atlantic Council of Canada, 1970), p. 4.
52. Karsten Voigt, "Transatlantic Relations: the influence of differing histories and states of mind," in *International Insights*, Vol. 1, No. 2 (2004), p. 2.
53. *North Atlantic Treaty*, Treaty Series, 1949, No. 7, (Ottawa: King's Printer, 1949).
54. Peyton V. Lyon, p. 23.
55. James H. Taylor, *Canadian Foreign Policy and National Interests*, (Ottawa: Canadian Institute of International Affairs, 1999), p. 1.
56. Greg Donaghy, "Domesticating NATO: Canada and the North Atlantic Alliance, 1963-1968," p. 460.
57. Kim Richard Nossal, p. 10.
58. Steven L. Canby and Jean Edward Smith, p. 58.
59. Adam Chapnick, p. 200.
60. Jennifer M. Welsh, "Canada in the 21st Century: Beyond Dominion and Middle Power," in *Behind the Headlines*, Vol. 61, No. 4, (Summer 2004), p. 12.
61. Denis Stairs, p. 4.
62. Robert Bothwell, "Canada-United States Relations: Options for the 1970s," in *International Journal*, Vol. LVIII, No. 1, (Winter 2002-2003), p. 67.



Wardlaw's photo

A significant new security threat - Islamic fundamentalists.

HAS THE TIME ARRIVED FOR A CANADIAN FOREIGN INTELLIGENCE SERVICE?

by Lieutenant-Commander Ted Parkinson

*"Maybe we have to wait for a crisis and [then] we will be caught with our pants down sometime and we will say 'Jesus, aren't we a stupid bunch of people. We didn't have any information on that [issue] and no way of getting it.' That's probably what it will take."*¹

Canada is in the enviable position of being a technologically advanced, prosperous and safe country. It is rich in natural resources and portrayed as a tolerant, welcoming nation where people from around the world come to visit, work and, for some, settle. For many years, Canada – the peaceable kingdom – was considered by the United Nations (UN) to be the best country in the world. Despite such an optimistic viewpoint about this country, the world in which we live is a volatile place beset by competition for scarce natural resources, demographic change, the effects of globalisation, the rise of religious extremism, asymmetric warfare, and the reach – as well as constraints – of US global power. In the last 15 years, the global security framework has shifted from a bipolar one based on the Cold War, to a multi-polar one following the collapse of the Soviet Union, to a distinctly unipolar one dominated by the United States (US) "[possessing] unprecedented and unequalled strength and influence in the world," coupled with

"unparalleled responsibilities, objectives and opportunity."² Closer to home, a number of well-known terrorist groups have established an active presence in Canada, "virtually all of them relating to ethnic, religious or nationalist conflicts elsewhere in the world".³ These include Al Qaeda, Hezbollah, Hamas, Al-Jihad, the Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE), and the Armed Islamic Group (GIA), among others.⁴ The World Trade Center and Pentagon attacks, coupled with recent inquiries, mean that Canadians can no longer continue to believe that this country is immune to terrorist activity within its borders, posing a threat to Canadian security and interests at home and abroad.

The Government of Canada requires information and intelligence data to make reasoned and sound decisions on behalf of Canadians. To achieve this aim, the government needs access to information from a variety of sources. There are many potential sources for this information – from open sources, highly classified ones, and information gathered by human sources. As the late Geoffrey Weller has pointed out, "[t]o assume that a society will not seek secret means... to defend itself is unrealistic."⁵ In the

Lieutenant-Commander Parkinson, an Intelligence Officer, is J2 Plans of the Canadian Expeditionary Force Command in Ottawa.

21st Century, inter- and intra-state conflict, non-state actors, the proliferation of sophisticated weaponry and weapons of mass destruction (WMD) have converged to change the nature of the global environment dramatically. Moreover, as manifested in the international debate over WMD and terrorism in Iraq and Iran's nuclear ambitions, this environment has strengthened a continuing need for independent, objective and balanced Canadian intelligence advice to policymakers, military commanders and the government. Indeed, *Operation Barbarossa* during the Second World War, the Yom Kippur War, the Falklands Campaign, the UN Mission in Rwanda (*Operation Assurance* for the Canadian Forces), and the human intelligence (HUMINT) sources, which lead to the capture of Saddam Hussein all point to the importance, benefits and pitfalls of intelligence derived from human sources. One means to achieve such an in-depth level of knowledge is via a foreign intelligence service that operates on the basis of collecting intelligence principally from human sources. Ironically, there is a historical reluctance to accept the fact that intelligence in its broadest sense is an essential part of Canadian government decision-making.⁶

As an intelligence discipline, HUMINT is among the most important collection categories used in operations. While other disciplines – such as imagery

intelligence (IMINT), and signals intelligence (SIGINT) – are also important contributors and attract considerable attention, they cannot provide important information concerning “local attitudes, emotions, opinions, identities and importance of key players, and their inter-relationships...”⁷ Moreover,

“HUMINT can:

- provide early warning;
- provide understanding of [another nation’s] population that reveals attitudes and intentions of individuals, factions, [and] hostile forces;
- reveal direct and indirect relationships (political, financial military, criminal – even emotional) among key players; and
- indicate HUMINT activities [conducted against Canadian intelligence organizations].”⁸

Aim

The aim of this article is to demonstrate that the 21st Century security environment and government information and intelligence requirements are sufficiently intricate and demanding that the time has come for Canada to establish a foreign intelligence service.

Scope

In developing this service we will examine the following issues:

- the “new” Canadian intelligence community, in order to place the activities of the national intelligence machinery in context;
- the historiography of intelligence in Canada; and
- the ‘pros and cons’ of a foreign intelligence service.

Definitions

Ironically, no government-agreed definition of intelligence in Canada exists. Therefore, in the interests of clarity and consistency, the following definitions will be used throughout:

Intelligence is “the product resulting from the processing of information concerning foreign nations, hostile or potentially hostile forces or elements or areas of actual or potential operations. The term is applied to the activity which results in the product and to the organization engaged in such activity.”⁹

Security Intelligence is “intelligence on the identity, capabilities, and intentions of hostile organizations or individuals who are, or may be, engaged in espionage, sabotage, subversion, terrorism, criminal activities or extremism.”¹⁰ Typically in Canada, security intelligence is “collected to help maintain public safety and protect national security.”¹¹

Foreign Intelligence is intelligence data about the “plans, capabilities, activities or intentions of foreign states, organizations or individuals. It is collected to help promote as well as to safeguard national interests.” More importantly, foreign intelligence “need not have a threat component.”¹²

The Canadian Intelligence Community

Figure 1 depicts the Canadian intelligence community, as it existed prior to 12 December 2003. The principal departments and agencies at the time were the Canadian Security and Intelligence Service (CSIS), the Communications Security Establishment (CSE), the Department of National Defence (DND), and the Royal Canadian Mounted Police (RCMP).

After 12 December 2003, however, there were significant changes that Prime Minister Paul Martin put into effect immediately upon taking office. They are depicted in Figure 2.

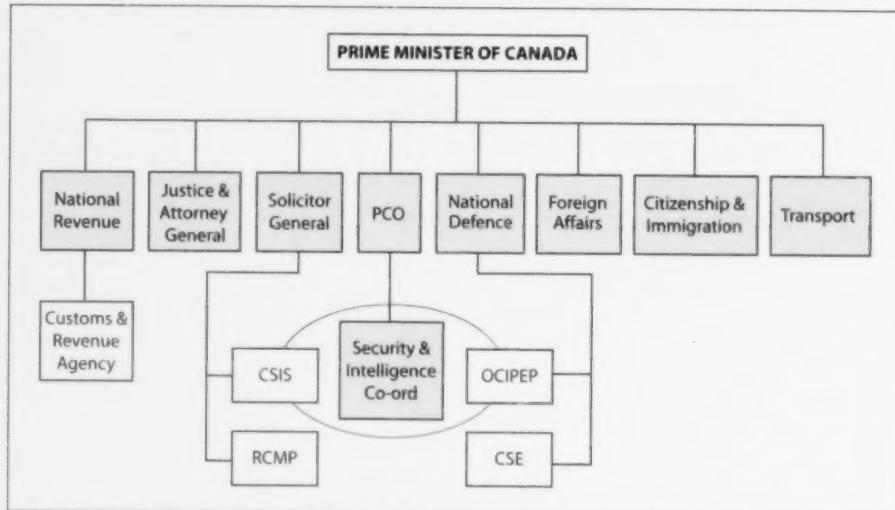


Figure 1 – Principal Canadian Departments and Agencies with Security and Intelligence Roles – Prior to 12 December 2003.

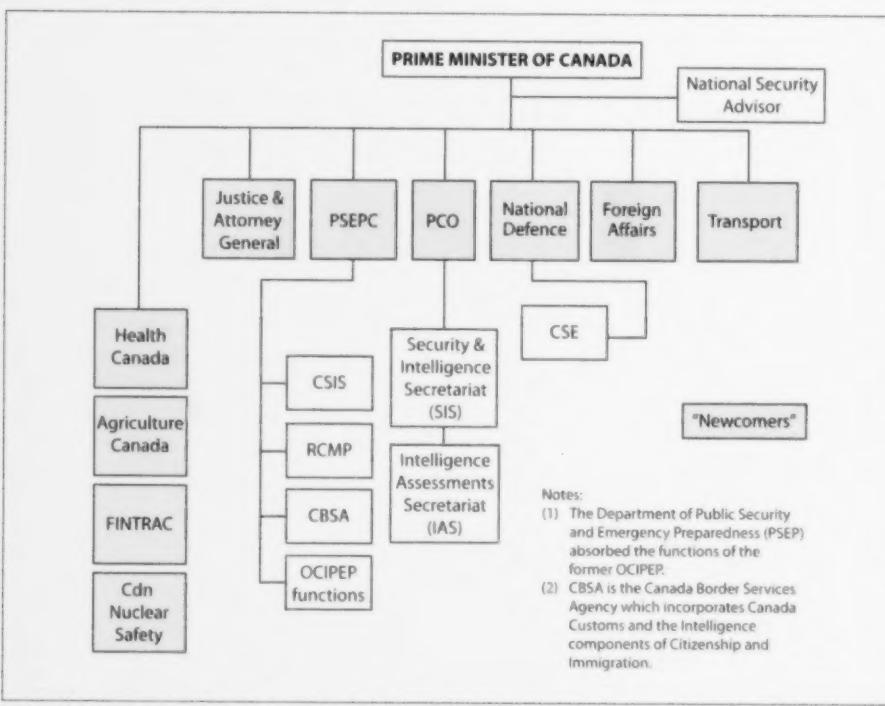


Figure 2 – The Canadian Intelligence Community – Post-12 December 2003.

Note the strengthening of the Public Safety portfolio, and the establishment of the Canada Border Services Agency (CBSA). This arrangement validates the requirement for a more integrated approach to the Government of Canada's intelligence community. Another important development was the creation of the post of National Security Advisor (NSA),¹¹ and his role will continue to evolve, particularly as the 2004 National Security Policy implementation, and the 2005 International and Defence Policies take shape. While some details and procedural issues remain to be

worked out, such as to whom the NSA reports and his working relationship with the Deputy Minister at Public Security and Emergency Preparedness Canada (PSEPC), the Foreign and Defence Policy Advisors, and the Clerk of the Privy Council, the current intelligence community is more representative of the producers and their clients. This situation is driven, in part, by a broader view of security than has been the case in the past, as well as by the realities of 21st Century intelligence requirements.¹⁴ That said, these very practical changes drive hard against the generalized view of intelligence and its place in Canadian political culture. The quotations below set the scene for the discussion of Canadian intelligence historiography:

"With remarkable *stealth*, [then-Prime Minister] Paul Martin developed... a surprising and ambitious security agenda."¹⁵

"At the political level in Canada, there has been little interest in utilizing intelligence as a regular tool to assist decision-making."¹⁶

"Until recently, [intelligence] has played no role whatsoever in public discussion of foreign, defence and security policy."¹⁷

However, the question that begs expression is: "Why has intelligence not played a more overt role in our national past?"

The Historiography of Canadian Intelligence

As Geoffrey Weller has written, for a country with a small intelligence establishment, Canada has "produced quite a sizeable literature on such matters."¹⁸ Regrettably, in the first instance, the 'lion's share' of this literature has been related to security intelligence, overly focused upon oversight and accountability, and fixated upon the circumstances surrounding RCMP wrongdoing and the resultant McDonald Commission.¹⁹ The Commissioner's ultimate finding that

the "university study of intelligence is, indeed, quite healthy in Canada,"²⁰ is somewhat overstated when one considers the all-source intelligence dimension. First, while there have been many improvements – generated through intelligence studies conducted at the Norman Paterson School of International Affairs at Carleton University, the Centre for Military and Strategic Studies at the University of Calgary, the Centre for Conflict Studies at the University of New Brunswick, and the War Studies program at the Royal Military College of Canada – much work needs to be done to improve Canadians' knowledge of the national security and intelligence community.²¹ Second, continually portraying intelligence as somehow unsavoury, 'stealthy', or trampling on the rights of Canadians does not contribute to an informed debate on the issues at hand. Nor, until recently, would senior officials discuss serious security and intelligence issues, except when responding to a scandal, typically involving CSIS.²² To exacerbate this weakness, public policy groups have paid virtually no attention to security and intelligence matters. Third, continually portraying CSIS or CSE as the 'intelligence community' is unhelpful, and it does not acknowledge the contributions of other departments, such as Health, Agriculture and Agri-Food, Finance, and the Canada Border Services Agency (CBSA). Nor does it acknowledge the importance of economic issues.²³ Fourth, there has been precious little engagement at the political level *writ large*, although there is evidence suggesting greater need for further intelligence collection, particularly abroad.²⁴ Fifth, it must be said that the intelligence community bears some responsibility for this lack of knowledge, as it is the community's responsibility to brief fully those in positions of power with respect to the capabilities and limitations of the intelligence community as a whole. However, this presents a challenge when dealing with an unreceptive or disinterested audience. Suffice it to say that all these conditions cloud the discussion of establishing a foreign intelligence agency. Finally, only very recently has Canada developed any form of national security framework – one that clearly articulates our national interests – based upon a clear understanding of what actually constitutes 'national security', where domestic and international interests would be compared against the global security environment as assessed in, for example, the United Kingdom's excellent strategic survey, entitled *Strategic Trends*. This Canadian National Security Policy (NSP) document allows for

clear linkages between the government's '3-Ds' – defence, diplomacy and development – approach, and the world in which Canada finds itself situated. These links facilitate the development of intelligence collection strategies that would employ a foreign intelligence agency, in concert with other collection disciplines.

"However, the question that begs expression is: 'Why has intelligence not played a more overt role in our national past?'"

Prior to the promulgation of Canada's NSP, which was released with great fanfare on 27 April 2004, Canada essentially totally lacked a national security framework. Indeed, it is true to say that Canada lacked "any process even remotely comparable [to the United States and the United Kingdom] in analytical vigour, multi-department involvement, coherence and consistency."²⁵ From the American and the British planning communities, the US published its National Security Strategy, the UK its British Defence Doctrine *Strategic Trends*, as well as *Active Diplomacy for a Changing World: The UK's International Priorities*.²⁶

Canada's NSP achieves this aim by laying out Canada's national security interests:

- protecting Canada and Canadians at home and abroad;
- ensuring Canada is not a base for threat to our allies; and
- contributing to international security.

In addition, Canada's core values are defined as democracy, human rights, respect for the rule of law, pluralism, openness, diversity and respect for civil liberties.²⁷ Thus, for the first time, Canada's national security framework is relatively concise, the success of which is predicated on a sound intelligence base.

That said, additional work remains to be done vis-à-vis the NSP, as the policy does not differentiate sufficiently between threats (security) and hazards (public safety), since not everything is, in actuality, a threat, even though it is so designated.²⁸

Previous Discussions

As Alistair Hensler – a former Assistant Director of CSIS – has pointed out, the issue of a foreign intelligence service in Canada has been discussed at various stages since at least 1945. For example, a former post-war Chief of the General Staff, Lieutenant-General Charles Foulkes, proposed the establishment of a 'National Intelligence Organization'. The aim of the proposal was to "consider means for advancing the efficiency of resources of intelligence relating to Canada's National interest."²⁹ His paper on the subject highlighted the importance that assessments, to be effective, "must be from a national viewpoint," due to the growth of "Canada as a World Power [after the Second World War, which demanded] an independent appraisal of world affairs."³⁰ Furthermore, he went on to state that "[a]ny system whereby the [assessment] is made from incomplete intelligence acquired from other countries, or the acceptance of another nation's [assessment]... cannot possibly satisfy the Canadian requirement. Such a system would presuppose a degree



PA-129525

Igor Gouzenko, the Soviet defector who in 1945 revealed a Russian spy net in Canada, was hooded for his own security against communist vengeance.

of political, economic and military dependence incom-
mensurate with the national outlook."³¹ This view would be echoed 20 years later in an article raising a concern that Canada's Joint Intelligence Bureau was too dependent on the Americans and the British for its intelligence data.³² Foulkes's paper then added that, while the issue of whether Canada should have a foreign intelligence service was a "matter of high policy," such an organization could be added to the proposed Joint Intelligence Bureau.³³ Yet, the evidence also suggests that the issue of a foreign intelligence service "[has never been] studied in a comprehensive way" by the bureaucracy and the concept, therefore, "[has never been] presented to ministers."³⁴ However, a number of reasons caused this situation, including a lack of broad national intelligence experience, the repugnance generated toward intelligence and espionage resulting from the Gouzenko affair in 1945 – and to a singular dislike generated for US intelligence organizations of the time, notably the Office of Strategic Services (OSS). Such myopic and naïve views, coupled with the "intransigence of the personalities who were setting [security and intelligence] policy,"³⁵ have stunted serious debate and examination of the 'pros and cons' of foreign intelligence collection for the past 60 years.

The 'Pros and Cons' of a Foreign Intelligence Service

As previously mentioned, the idea of a foreign intelligence service has been discussed at great length since the end of the Second World War. Ironically, this writer's research shows that while many academics – present and former practitioners (Starnes, and – eventually – Hensler and Stafford) – support a foreign intelligence agency, the bureaucracy has traditionally opposed it (including George Glazebrook and Norman Robertson at the Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT)).³⁶ In addition, the political level has not been engaged, and, in reality, no *serious* in-depth study available in the public domain examining *all* of the issues has ever been conducted.

The 'Pros'

First and foremost, Canada would achieve greater independence in foreign policymaking, especially in the economic field, and such policymaking should be based upon independently collected data. Second, as area expert analyst Finn points out, "[the] most compelling argument of all, but one that does not often make the pages of reports, is that in a crunch our friends may conduct foreign intelligence operations against us, particularly in the economic and trade arenas." His deduction is that Canada

should not only be able to counter such collection operations, but "pursue them for our own ends."³⁷ Indeed, other experts in the field discuss the importance of economic intelligence extensively.³⁸ Third, a foreign intelligence agency would alleviate Canada's continued dependence upon intelligence produced by our partnerships and allies. Moreover, we would assess our own raw data based on Canadian requirements – current and future intelligence data needs versus any Allied finished intelligence products that they are willing to share. And they do not share everything. In addition, such finished intelligence can reflect a producing nation's bias. The Standing Committee on National Defence and Veterans Affairs (SCNDVA) opined that "[c]ooperation with our allies is essential and productive, but (Canada) would be foolhardy to assume that [they] always view events through the same lens as we do or their national interests are always in harmony with ours."³⁹ Fourth, there are potentially significant *quid pro quo* benefits, as intelligence remains a highly personalized effort, and independently collected and analyzed intelligence is a good bargaining chip, especially with non-traditional intelligence allies. Fifth, there is significant potential to improve overall



Members of the Islamic Jihad fire missiles towards the Israeli town of Sderot near the Gaza Strip. 31 May 2006.

governmental situational awareness, and, thus, its ability to ascertain an adversary's inner secrets. Sixth, a legislative framework for the entity already exists, with both the *CSIS Act* and David Pratt's Private Member's Bill, C-409, *An Act to Establish the Canadian Foreign Intelligence Agency*.⁴⁰ Current and former directors of CSIS point out that the *CSIS Act* already authorizes the Service to conduct operations abroad – likely under the aegis of Section 12 of the *Act* – and 21st Century events have "increasingly required [CSIS], as was envisaged by those who designed the *Act*, to operate abroad."⁴¹ Additionally, Anne McLellan's speech in March 2004 specifically stated that Canada "must continue to enhance [its] capacity to collect [intelligence] abroad."⁴² According to Elcock, the result is: "working covertly abroad has become an integral part of the Service's operations."⁴³

The 'Cons'

Establishing a foreign intelligence service would not be without its challenges. First, it would appear that the bureaucracy and elements of governmental leadership remain sceptical of the benefits of such a capability. This is due to a prevailing view that because Canada's intelligence needs "are being met by current arrangements,"⁴⁴ there is no requirement for a foreign intelligence agency. Second, it would be overcoming a 'Johnny Canuck come lately' perception vis-à-vis the more experienced agencies, namely the Central Intelligence Agency (CIA), the British Secret Intelligence Service (BSIS), and the Australian Secret Intelligence Service (ASIS), just to name a

few. In such an important business, inexperience can compromise sources and embarrass both the organization and the parent nation. The key to success will be recognizing that such a capability cannot be created overnight; it must be implemented via an incremental approach, and expectations must be managed accordingly. Third, there is a view that having such a capability will somehow result in a loss of Canada's reputation abroad, based upon, *inter alia*, a 'balanced approach' in the Middle East, or 'constructive engagement' in other regions, or being a 'helpful fixer' by promoting peace, order and good government. Such a view is a fallacy perpetuated by successive governments of both political persuasions unwilling to conduct a

serious study of Canada's national security interests until the present. Truth be told, the reaction on the part of the broader international community could enhance our global standing, as others would applaud Canada's efforts to wean itself from its intelligence dependence, thus enhancing national information sovereignty.⁴⁵ Fourth, while it can be argued that other vehicles for intelligence collection exist (diplomatic posts, Canadian Defence Attachés, SIGINT and interview programs, and increased use and access to open sources), in the post-Cold War asymmetric world in which we live, the old intelligence arrangements are no longer sufficient, and making foreign policy decisions without applying *all* sources is most unwise. Finally, the issue of cost is continually raised as a reason not to establish a foreign intelligence service, rather than as a factor in establishing a capability for which the government has validated the requirement. Depending on the source, estimates vary from \$10 million (Hensler) to \$20 million (SIRC) to \$60 million (Starnes); however, no serious analysis has ever been conducted. Thus, while cost is an important factor, even at the upper range, \$60 million is, in the grand scheme of things, relatively modest, and certainly not a significant impediment when compared to the billions of dollars the federal government spends on other activities of lesser demonstrable return.

Conclusion

The issue of a Canadian Foreign Intelligence Service has been discussed – on and off – for at least the last 60 years. As is often pointed out, Canada is one of very few Western powers not to have such

"As Alistair Hensler – a former Assistant Director of CSIS – has pointed out, the issue of a foreign intelligence service in Canada has been discussed at various stages since at least 1945."

others remain. They include a clear mandate; clearly articulated collection requirements benchmarked against that mandate; procedures and protocols; recruiting and training; reliable analysis of costs (personnel, infrastructure, equipment), and so on. Therefore, such a service cannot be created overnight, and a five-to-ten-year period required to reach a high level of proficiency cannot be ruled out. Indeed, it took CSIS 20 years to evolve to what it is today. In addition, there is broad 'whole-of-government' recognition that we cannot continue to rely upon *finished* intelligence produced by other nations, particularly in the HUMINT realm. As mentioned earlier, HUMINT can, in concert with other sources, contribute significantly toward revealing and understanding attitudes of individuals, organizations and governments, especially if that source has direct access to an adversary's inner circle, or to senior government officials.⁴⁶

In the modern era, Canadian government policymakers have suffered from a dependence on foreign-derived intelligence, collected to meet the

a capability. That fact, in and of itself, should not be the primary determinant of whether Canada should have a foreign intelligence service. The reality, however, is that the world has changed, the concept of national security has changed, and, therefore, Canada's intelligence needs have also changed. While the issues outlined above are significant, clear articulated collection requirements benchmarked against that mandate; procedures and protocols; recruiting and training; reliable analysis of costs (personnel, infrastructure, equipment), and so on. Therefore, such a service cannot be created overnight, and a five-to-ten-year period required to reach a high level of proficiency cannot be ruled out. Indeed, it took CSIS 20 years to evolve to what it is today. In addition, there is broad 'whole-of-government' recognition that we cannot continue to rely upon *finished* intelligence produced by other nations, particularly in the HUMINT realm. As mentioned earlier, HUMINT can, in concert with other sources, contribute significantly toward revealing and understanding attitudes of individuals, organizations and governments, especially if that source has direct access to an adversary's inner circle, or to senior government officials.⁴⁶

needs and intelligence requirements of *their* country, versus *our* own. In strategic areas, notably national security, economics and trade, we abrogate our sovereign responsibilities by such reliance – particularly when assessing raw data based upon Canadian requirements, and current and future intelligence data needs versus the Allied finished intelligence products that they are willing to share. This country has, indeed, been very lucky, and whether Canada commits to combat or peacekeeping operations overseas, the government must have the tools at its disposal to make reasoned decisions, based upon Canadian informational sovereignty. The 21st Century asymmetric world is more complex and – critically – more nuanced and subtle than the bipolar Cold War construct. It is interesting to note material in the public domain that indicates the government is carefully laying the groundwork for a foreign intelligence agency.⁴⁷ Finally, as the issue of the role of intelligence and WMD in Iraq has brought forth for Australia, the US and the UK,⁴⁸ perhaps relying too much upon another nation's intelligence data can be more harmful to the national interest in the long run than the ability to gather foreign intelligence independently. A foreign intelligence service for Canada, separate from CSIS and modest in size – perhaps based on the ASIS model – is,

in the final analysis, in the national interest. Indeed, the spy novelist John le Carré summed it up as follows:

"Information is only the path.... The goal is knowledge."⁴⁹



"Thus, while cost is an important factor, even at the upper range, \$60 million is, in the grand scheme of things, relatively modest..."

NOTES

1. *The Ottawa Citizen* "Weighing the merits of a foreign intelligence service" 22 October, 1988, p. B6.
2. United States of America. *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington: US Government Printing Office, 2002).
3. Martin Rudner, "Contemporary Threats, Future Tasks: Canadian Intelligence and the Challenges of Global Security" in Norman Hillmer and Maureen Appel Molet, *Canada Among Nations 2002: A Fading Power* (Toronto: Oxford University Press, 2002), p. 145, quoting the CSIS 1997 *Public Report*.
4. For the full list see "Listed [Terrorist] Entities" on the Public Safety and Emergency Preparedness Canada (PSEPC) web page at <http://www.psepc.gc.ca/national_security/counter-terrorism/Entities_e.asp>.
5. Geoffrey R. Weller, "Accountability in Canadian Intelligence Services" *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* Vol. 2, No. 3, Autumn 1988, p. 415.
6. Reid Morden, "Spies, not Soothsayers: Canadian Intelligence After 9/11", CSIS *Commentary* #85, 26 November 2003. Also see Geoffrey R. Weller, "Assessing Canadian Intelligence Literature: 1980-2000" *International Journal of Intelligence and Counter-Intelligence* Vol. 14, No. 1, Spring 2001.
7. Canada, Department of National Defence, The Army Lessons Learned Centre, "HUMINT During Peace Support Operations", *Dispatches: Lessons Learned for Soldiers*, Vol. 8, No. 1, June 2001, p. 3.
8. *Ibid.*, p. 4.
9. Canada, Department of National Defence, *Joint Intelligence Doctrine* (B-GJ-005-200/FP-000) (Ottawa: Supply and Services Canada, 2003), p. GL-2.
10. Canada, Department of National Defence, *The Intelligence Analyst's Handbook* (2000 Edition), Chapter 1.
11. Canada, Office of the Auditor-General of Canada, *The Canadian Intelligence Community: Control and Accountability* (Ottawa: Supply and Services Canada, November 1996), para 27.13. Hereafter cited as OAG.
12. OAG. Also see Alistair S. Hensler, "Creating A Canadian Foreign Intelligence Service", *Canadian Foreign Policy*, Vol. 3, No. 3 (Winter 1995), p. 16.
13. The incumbent, in an acting capacity, is Stephen Rigby.

14. The Honourable Anne McLellan, Speech delivered to the Canadian Club of Ottawa "Securing Canada: Laying the Groundwork for Canada's First National Security Policy", 25 March 2004, at http://www.psepe.gc.ca/publications/speeches/20040325_e.asp.

15. Wesley Wark, "Martin's new security agenda: Feeling safe yet?" *The Globe and Mail*, 18 December 2003, p. A25. Emphasis added.

16. Morden.

17. Anthony Campbell, "Canada-United States Intelligence Relations and 'Information Sovereignty'" in David Carment, Fen Osler Hampson and Norman Hillmer, *Canada Among Nations 2003: Coping with the American Colossus* (Toronto: Oxford University Press, 2003), p. 159.

18. Weller, "Assessing Canadian Intelligence Literature", p. 4.

19. Weller, "Accountability in Canadian Intelligence Services", p. 423.

20. Weller, "Assessing Canadian Intelligence Literature" p. 50.

21. Morden.

22. The Arar and Kawaja cases are but two examples of this phenomenon. Also see David Pratt "Does Canada Need a Foreign Intelligence Agency?", March 2003, p. 23.

23. Weller, "Assessing Canadian Intelligence Literature", pp. 54,56. One exception is Martin Rudner, "Contemporary Threats, Future Tasks: Canadian Intelligence and the Challenges of Global Security" in Norman Hillmer and Maureen Appel Molot, *Canada Among Nations 2002: A Fading Power* (Toronto: Oxford University Press, 2002), pp 141-171.

24. McLellan speech, 25 March 2004.

25. W. Don McNamara and Ann Fitz-Gerald, "A National Security Framework for Canada" *Policy Matters* Vol. 3, No.10, October 2002, pp. 20-22.

26. United States of America, *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington: US Government Printing Office, 2002 and 2006), United Kingdom Ministry of Defence, *British Defence Doctrine*, and United Kingdom Ministry of Defence, and the Joint Doctrine and Concepts Centre (JDCC), *Strategic Trends* (JDCC, Swindon: March 2003), and *Active Diplomacy for a Changing World: The UK's International Priorities* (London: The Stationery Office, 28 March 2006). Also, see *The Presidential Commission on the Intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction*.

27. Canada. Privy Council Office, *Securing an Open Society: Canada's National Security Policy* (hereafter NSP) (Ottawa: Department of Supply and Services, 27 April 2004), Letter of Promulgation, and p. vii., at http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/Publications/NatSecum/natsecurat_e.pdf.

28. *Ibid.*, particularly Chapter I, pp 6-8.

29. Lieutenant-General Charles Foulkes, "A Proposal for the Establishment of a National Intelligence Organization", Library and Archives Canada, RG 2, Vol. 248, File 1-40 (1945-47).

30. *Ibid.*, p. 2.

31. *Ibid.* Emphasis added.

32. John Davis, "Canada's JIB Depends on [the] US", UK, For Intelligence Data", *The [Montréal] Gazette*, 25 April 1966.

33. Foulkes, p. 3.

34. Alistair S. Hensler, "Creating A Canadian Foreign Intelligence Service" *Canadian Foreign Policy* Vol. 3, No. 3 (Winter 1995), p. 20.

35. Hensler, p. 21.

36. For the latter, see *Ibid.*, pp. 17-21.

37. Finn, p. 159.

38. Notably Samuel Porteus, "Economic Espionage", CSIS *Commentary* #32, May 1993; "Economic/Commercial Interests and Intelligence Services" CSIS *Commentary* #59, July 1995; "Economic Espionage (ID)", CSIS *Commentary* #46, July 1994; and Evan H. Potter, (ed). *Economic Intelligence and National Security* (Ottawa: Carleton University Press, 1998).

39. Canada, House of Commons, Standing Committee on National Defence and Veterans Affairs, *Facing Our Responsibilities: The State of Readiness of the Canadian Forces* (Ottawa: House of Commons, May 2002).

40. See <http://www.parl.gc.ca/37/2/parlbus/chambus/house/bills/privata/c-409/c-409-1/c-409-cover-e.html>

41. See Ward Elcock, *John Tait Memorial Lecture*, presented to the Canadian Association for Security and Intelligence Studies, 16-18 October 2003, Vancouver, British Columbia. Emphasis added. Also see Morden.

42. McLellan.

43. Elcock. The discussion of whether a foreign intelligence organization should be an integral part of a security intelligence organization (i.e., CSIS) – akin to combining MI-5 and MI-6 or the FBI and CIA – is a separate issue, and most analyses do not favour such an arrangement. However, the requirement for a Canadian human sources-based foreign intelligence collection service is valid.

44. SIRC *Counter-Intelligence Study 93-06*, p. 9.

45. For a discussion of information sovereignty and its relation to foreign intelligence collection, see Campbell.

46. See the speech by former Director of the Central Intelligence Agency George Tenet to Georgetown University 5 February 2004, at http://www.cia.gov/cia/public_affairs/speeches/2004/tenet_georgetownspeech_02052004.html. McLellan, and the NSP, Chapter 3.

47. For example, the Government of Australia decided that there should be an independent assessment of the performance of the intelligence agencies, announced by Prime Minister John Howard on 4 March 2004. In addition, the Parliamentary Joint Committee on ASIO, ASIS and DSD prepared a report on Intelligence concerning Iraq's Weapons of Mass Destruction, available at <http://www.aph.gov.au/house/committee/pjcaad/WMD/Index.htm>. A further report was prepared by Philip Flood. See *Report of the Inquiry into Australian Intelligence Agencies* (Canberra: 20 July 2004) at http://www.pmc.gov.au/publications/intelligence_inquiry/index.htm. In the UK, the Foreign Secretary announced an inquiry in the House of Commons on 3 February 2004, chaired by Lord Butler of Brockwell, formerly the Cabinet Secretary, and it included a former Chief of the Defence Staff (CDS), Field-Marshal Lord Inge, and Ann Taylor, the Chair of the Intelligence and Security Committee (ISC). See "Key facts: Iraq intelligence inquiry" at <http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/politics/3455555.stm>, and the full report, *Review of Intelligence on Weapons of Mass Destruction*, 14 July 2004, at <http://www.butlerreview.org.uk>. For the US inquiry, see "Bush orders intelligence review" at http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle_east/3450151.stm, and the *Presidential Commission on the Intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction* (the Silberman Commission).

48. John Le Carré, *Absolute Friends* (Toronto: Viking Canada, 2003), p. 28.

49. John Le Carré, *Absolute Friends* (Toronto: Viking Canada, 2003), p. 28.



KIM WANG

David with the Head of Goliath, by Michelangelo Merisi da Caravaggio.

THE END OF ASYMMETRY: FORCE DISPARITY AND THE AIMS OF WAR

by Doctor Peter H. Denton

A symmetry is no longer a useful concept in the analysis of 21st Century warfare. A more accurate analysis emerges from recognizing the fundamental disparity between opposing forces and the system implications of such a disparity in force. This in turn leads to a plausible redefinition of the structure and mission of the Canadian Forces (CF) abroad.

Introduction: The End of Asymmetry

A symmetry is a concept commonly and mistakenly used in the analysis of 21st Century warfare, even though it is as old in human terms as conflict itself, and is therefore not unique to current situations. Like the biblical story of David and Goliath, ideally, combat has always been asymmetrical, for opposing forces tend to fight on equal terms only if battle cannot be avoided.

'Symmetry' and 'asymmetry' are the ends of a continuous spectrum that assumes a common measure between comparable things. Whatever the measure used,

something is more or less symmetrical or asymmetrical when it is compared to something else. When the comparison is between apples and screwdrivers, or between oranges and circuit boards, however, there is little value in using asymmetry to describe their relation.

Because such comparative analyses of 21st Century warfare are not fruitful, in order to understand current and potential armed conflict better, asymmetry needs to be replaced with the systems concept of "force disparity."

Force disparity is an absolute disjunction between the forces available to the opposing sides. It is not just difference in degree, but in kind. Force disparity in the context of 21st Century warfare recognizes that combatants may be so utterly different in terms of the

Dr. Peter H. Denton is an Assistant Professor in the Department of History and the Division of Continuing Studies at the Royal Military College of Canada, and an Instructor in Technical Communications and Ethics at Red River College.

"Force disparity is an absolute disjunction between the forces available to the opposing sides."

pointed sticks? – or the disparity is so absolute that the two sides will never be fielding forces that are even remotely comparable in numbers, equipment or training.

Force disparity by itself is merely a descriptive term – stating what should be obvious to even the most casual observer. What is not so obvious, and what presents serious challenges for global peace in the 21st Century, are the system implications of force disparity. Force disparity entails a non-linear method of combat on both sides for the accomplishment of war aims, and emphasizes how, in a systems environment, individual actions can be leveraged to create disproportionate effects.

Force Disparity and the Aims of War

War aims are related to the means by which they can be achieved. In a conflict between two powers that can field an equivalent military force, war aims are likely to be complementary. One country may wish to acquire territory, another, to defend it. What makes the available forces comparable renders the war aims complementary. Even when there is a preponderance of force on one side (the inevitable asymmetries of combat), as long as there are comparable forces, war aims are complementary.

Force disparity in 21st Century warfare, however, creates two distinct phases of conflict in which the overall war aims of both sides change significantly between phases.

In the primary phase, the war aims of the dominant force are apt to be immediate, clear, straightforward and territorial (in a classic or traditional sense of warfare). For the realization of these war aims, the direct application of military force to specific objectives is required, and success is easily measured by how quickly these objectives are attained while minimizing friendly casualties and maximizing those of the enemy.

Once these primary aims are accomplished, the war aims in the secondary phase concentrate on maintenance, systems change and disengagement. Maintenance involves maintaining force disparity and, therefore, force security in a post-combat situation. Systems change involves changing, replacing or rebuilding the political, economic and

nature and equipment of their respective militaries that nothing useful or meaningful is to be gained by a comparison of the two sides. Either the military forces are incommensurable – what value is there in comparing *Hellfire* missiles against

social systems affected by primary phase conflict. Disengagement obviously is the end result of these operations, in which the intention of the primary phase force members is to do their jobs and go home as quickly as possible.

In the secondary phase of conflict, however, the dominant force will have fewer opportunities for the direct application of overwhelming force, and the benchmarks for evaluating success (such as the war aims themselves) are necessarily more ambiguous than in the primary phase.

If we then turn to the war aims of the inferior side in a situation of force disparity, the war aims are not complementary with those of the dominant force in either conflict phase. In the primary phase of conflict, conceding immediate and inevitable defeat, the war aim of the inferior side is to survive hostile contact with the maximum military capacity still intact, and to position itself for the secondary phase.

The secondary phase war aims of the inferior side, unlike those of the dominant side toward stability and disengagement, instead depend on engagement and escalation, with direct and focused hostile activity that is clear in terms of short-term objectives. Conflict involves the local application of force intended to leverage system effects dangerous to the dominant force. The absence of clear long-term goals in the secondary phase for the inferior side has no effect on the identification and prosecution of local targets.

For the inferior side, whether the conflict is religious in motivation – or political, economic or psychological – the 'Cause' is used to discount the significance of casualties regardless of their rate. Nor is the failure to achieve an end to hostilities something that by itself undermines the will to fight of the opposition – if the immediate secondary phase war aim is simply to hurt the invader, then (given the opportunities to lash out presented by multiple targets), it can be judged a success on a daily basis. Force disparity creates a situation in which the inferior side cannot lose – when the dominant side inflicts casualties, it is to be expected; when the inferior side inflicts casualties, it is a victory for the rebels.

While this is not a new phenomenon – after all, it could easily be described as classic guerrilla warfare – in the context of global economic, political and social systems – and thanks to the immediacy of electronic communications – local actions are undertaken primarily to leverage a variety of effects at a distance from the combat zone.

"Conflict involves the local application of force intended to leverage system effects dangerous to the dominant force."

Such immediate secondary phase war aims, understood in terms of complex and interrelated systems, allow for the choice and use of leveraged weaponry – like box cutters on passenger jets – that have system effects far out of proportion to their initial impact.



For many years, success in battle was often equated with an overwhelming application of force. Soviet shelling of Berlin, April 1945.

Force Disparity and the Weapons of War

The system effects of force disparity in 21st Century warfare require a reconsideration of the weapons of war and the dimensions of the battle space.

The conundrum posed by force disparity is that superior firepower may be the means of tactical victory, but may also guarantee longer-term, strategic defeat. To this point in history, the side with the technical advantage – whether the larger guns, longer pikes, faster chariots, better ships, more skilled sailors or whatever – has tended to gain ‘victory,’ but this is no longer the case.

Not only have the parameters of victory changed in both present and potential conflicts within global culture, but without a consideration of the ‘softer side’ of contemporary warfare, defeat may result from an inability to manage the system of conflict, especially if there is a fundamental force disparity in play. However spectacular the successes in the primary phase of conflict, defeat in the secondary phase (especially when the secondary phase war aims of the dominant force are ambiguous) results not from a shortage of force, but from its misapplication.

The misperception that superior firepower wins wars as well as battles is a consequence of a larger misperception common in Western culture that technology is ‘primarily about widgets.’ A different conclusion emerges from an understanding of technology as instrumental knowledge – knowledge used to a purpose. It is actually the knowledge, and the use to which the knowledge is put, that are of primary importance,

not the tool itself. In the absence of certain widgets, the same goals may be accomplished by other means.

The realization that subtleties rather than firepower win secondary phase conflicts fundamentally changes the potential means by which war aims may be achieved, and even what war aims can be realized.

This is not merely a case of preferring ‘spin doctors’ to A-10s. The global economy presents a multitude of examples of how the manipulation of non-physical entities can lead to concrete consequences. Investor confidence, consumer behaviour, and public opinion are all ‘unreal,’ but changes in these things lead to real social, political and economic consequences.

For example, the psychology of all combatants is increasingly significant because warfare in the post-modern age inevitably involves whole populations, and the leveraging of effects translates a local defeat or victory into something that affects a much larger group of people.

For example, suicide bombings are intended, not to inflict damage or casualties in the first instance – unless as directed assassination – but to leverage their effects in a global political context. The primary force multiplier is the conveying of information to a larger public not as much at risk from the physical threat of future attacks as from the psychological implications of their future possibility.

Were there to be an absolute ban on reporting of the event – and especially of those claiming responsibility – and the determination not to allow changes in policy as a result of such acts – their frequency would not be reduced, but the leveraged effects would at least be minimized, if not eliminated. The reason these attacks are most frequently aimed at democratic societies is self-evident, given the apparent influence that public opinion and a free press has on decision-making by government or other entities.

The dominant side needs to use the system effects of force disparity to leverage positive effects in order to prevail in the secondary phase of conflict. Providing the inferior side with some tangible reasons for hope of a better future tempers the less rational dimensions of



The terrorist as a force multiplier – Hamas militants.

Worrells photo 726555d3eeb3



Worrells photo 80d4f4e6a557a4ed6e197

their secondary phase war aims, and permits the construction of some means of realizing that hoped-for future. Building schools, digging wells, or repairing roads and bridges are not merely humanitarian aid, as is often the representation, but are also pragmatic extensions of the dominant side's combat superiority.

If improved living conditions soften the resolve of the inferior side, then to stay in the fight in secondary phase warfare, the 'opposition' must, paradoxically, deny such things to its own population under the guise of resisting the enemy. This tactic, in the longer term, must, of course, inevitably undermine the opposition's popular support.

System Effects of Force Disparity

Force disparity needs to be recognized as a dominant dimension of conflict in the post-Cold War period. The successful resolution of conflict in the 21st Century requires a much more sophisticated response than merely an increased investment in new and more sophisticated primary phase military hardware. In fact, such an investment of scarce resources means they are therefore denied to other initiatives in which they could be used to resolve secondary phase conflict, or to prevent local conflicts from being leveraged into larger ones.

Technological enhancement of weapons systems, while it allows for the exciting prospects of casualty-free conflict for the dominant side, is anything but cheap, and creates the modern equivalent of the knight in expensive technological shining armour. Given the increasing rapidity of change in technological systems, the current knight will maintain superiority only for as long as it takes a much weaker opponent to find the chinks in

that armour. While the traditional view would encourage the advent of the longbow or the gunpowder weapon as the reason for the demise of the mounted knight, 'slipping his horse a mickey' would have accomplished the same result.

Further, such technological enhancement does not improve the circumstances of the dominant force in the primary phase of combat. In a situation of force disparity, the dominant side was going to win anyway – a few more gadgets or somewhat fewer casualties make little difference outside the confines of a video game perception of combat in which the goal is a higher score. If the dominant side cannot continue its advantage into the secondary phase of conflict, then none of the gadgetry is of real value, and the resources expended on developing that gadgetry might have been put to better use at both tactical and strategic levels.

The tactical and strategic implications of force disparity therefore require a focus not on one's strengths, but on one's weaknesses. They require an emphasis on exploring the vulnerabilities of whole systems, not narrowly defined battle space systems, to identify what the assaults might resemble that would leverage or multiply the initial hit into something more deadly.

They require an emphasis not on primary combat systems – which are already overwhelming – but on secondary combat systems to deal with the ambiguities of the secondary phases of conflict. There is a critical distinction between primary phase warfare intended to obtain direct results and secondary phase warfare, where the intention of the conflict is to leverage indirect effects in terms of the social, cultural, political or economic systems involved.

In a situation of force disparity, the primary phase of combat is likely to be short. There is no obvious limit, however, to the length of the secondary phase, and, combined with the ambiguity of the war aims of the dominant force, this leads to the troubling prospect of perpetual attrition.

Force disparity thus needs to be factored into assessments of war aims, both one's own and those of an enemy. Setting unachievable or unrealistic goals makes victory in secondary phase conflict impossible. The inability to respond effectively in the secondary phase of conflict can either lead to perpetual conflict or to Goliath's humiliation and defeat.

To avoid this quagmire, one must understand the nature and implications of force disparity in complex systems, and recognize the multivalent character of conflict scenarios in global culture.

It is ironic that the creation of force disparity renders more powerful weapons systems less important to the final outcome of warfare in the 21st Century than ever before. Instead, global peace and security depend on the successful

resolution of secondary phase conflict using 'weapons' not traditionally seen to be part of the spectrum of military operations. Given that the traditional 'battlefield' has been replaced by the much less distinct 'battle space,' we need to realize that the conditions for secondary phase conflict are established on both sides before the first shot is ever fired.

The ongoing decline of foreign aid as a percentage of Gross National Product among the western nations is therefore a much more dangerous indicator of global instability than an increase in military expenditures. Rather than spending more resources to widen the unbridgeable disparity between forces engaged in primary phase warfare, we should be using those resources to leverage system effects in areas where – should war break out – the secondary phase might prove to be the most dangerous in the long term. The realization that foreign aid serves security as well as humanitarian interests makes it possible to build a social coalition working toward a common end, even if for very different reasons.

Social justice issues have traditionally been associated with pacifist positions, and sidelined by the military objectives of taking or defending territory. In a global culture such as we now enjoy, however, whether people have food, shelter, education, employment, and a sense of personal security has necessarily become part of the war aims of the dominant culture, both at home and in whatever theatre a conflict breaks out.

Thus, in a world where the disparity between rich and poor countries continues to increase, the provision of genuine aid can become a means of reducing the possibilities of conflict before it occurs, and minimizing the leveraged effects of secondary phase conflict when it does occur. Social and economic issues are therefore critical elements of battle space operations before primary phase combat begins, and become even more critical during the secondary phase. The linkage between these issues and military operations already exists. What is needed is a unified doctrine that establishes the explicit intention to leverage positive social and economic effects by whatever means, military or otherwise, that are required.

"Force disparity needs to be recognized as a dominant dimension of conflict in the post-Cold War period."

Such a statement, of course, can be construed as 21st Century imperialism – the same intention that accompanied European military, economic, and religious expansion in earlier times. When force disparity leads the dominant side into conflict for its own sake, or for the sake of its own citizens, this kind of criticism is merited. One would hope, however, that our developing global culture might eventually reflect the humanitarian concerns upon which the United Nations was founded, and that force disparity might instead be used to leverage justice, peace and hope.

Force Disparity and the Future of the Canadian Forces Abroad

The existing force disparity between Western and other militaries suggests a possible niche for the Canadian Forces in its deployment to future conflict zones abroad, and a possible unified focus for Canadian defence and foreign policy in managing and resolving secondary phase conflict effectively:

1. The CF will never have the money, personnel or equipment to engage effectively in large-scale primary phase combat operations. We therefore should not even attempt such a structuring of the future CF for primary phase conflicts either on our own or in terms of interoperability with other militaries. We should make this decision part of a public linkage between Canadian defence and foreign policy that is intended to leverage the maximum humanitarian benefit in secondary phase conflict.
2. The CF should restructure its future operations, equipment procurement, and recruiting around task force units able to be deployed in secondary phase conflicts, in which the combat capability (ground, air and sea) is focused on force protection of CF deployments. By establishing such doctrine first, we therefore would have the grounds on which to decide what new technology is required and to lobby more effectively in both political and public spheres for the necessary resources.
3. The CF should commit itself to providing medical treatment, infrastructure development and peacekeeping support to enable affected populations to recover rapidly from the loss of existing community systems as a result of primary phase conflict, natural disaster, or civil war.

4. The CF should therefore develop the capacity to mobilize rapidly and deploy and sustain task forces comprised, as required, of a field hospital, combat engineers, and a peacekeeping force. Having the CF independently capable of all aspects of deployment, supply and maintenance while in the field, including the protection of its deployed forces, would minimize interoperability issues.

5. There is a role for a small number of elite 'high-tech' troops to engage in domestic counter-terrorist operations or targeted strikes abroad. These troops would require the ability for immediate domestic deployment, rapid deployment overseas, and the ability to self-sustain short-term independent operations in the field.

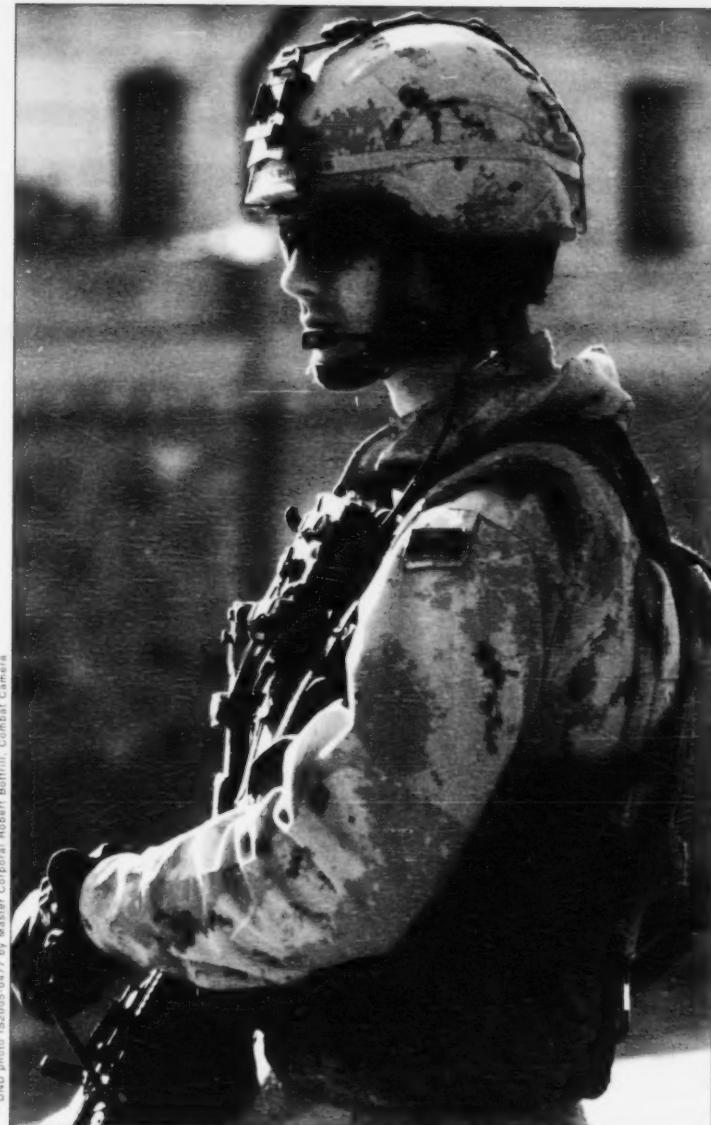
"When force disparity leads the dominant side into conflict for its own sake, or for the sake of its own citizens, this kind of criticism is merited."

Such an intentional focus on secondary phase conflict operations would not only gain support from a larger segment of the Canadian population, it would also guide defence expenditures in a specific direction at manageable and sustainable levels. Adopting such a policy for the CF abroad would also enable the identification and efficient delivery of directed aid from both government and non-governmental sources to affected populations.

A focus on secondary phase conflict operations could help resolve the existing dichotomy between peacemaking and peacekeeping in CF policy. It would also be in keeping with the role Canada has accepted for decades in support of United Nations initiatives for humanitarian intervention and the resolution of conflict around the world.

Asymmetry and its attendant ideas about high-technology warfare, however exciting or alarming, should not be used to guide Canadian defence policy into the 21st Century. A more realistic, pragmatic, and fiscally responsible approach for Canada emerges from the systems implications of force disparity.





DND photo 152005-0477 by Master Corporal Robert Bottrell, Combat Camera

Today's warrior. Private Will Salikin, from the 3rd Battalion Princess Patricia's Canadian Light Infantry (3 PPCLI), provides security cover in Kandahar, Afghanistan.

by Captain Bill St. John, CD

The infantry has always been the basic element of the industrial age army. The combat performance expectations of the 21st Century battle space, however, require an elite infantry that may never exist.

21st Century Warfare and the Future Soldier

It is not a novel concept to proclaim that some new technology or technique will fundamentally change the way war is fought. There is a growing body of literature on the evolving nature of war and the impact of technology within it. Most Western armed forces, including Canada's, have some type of 'soldier of the future' program to which substantial time and resources are being devoted.¹

In the face of these changes, however, the ultimate task of the infantry has changed very little. The infantry still has to close with and destroy the enemy. Close combat relies on the basic skills of the infantry and his ability to carry the required weaponry, ammunition and equipment into battle. This article will trace the evolution of the infantry from the Great War to the Next War to demonstrate that the recruitment and training, the equipment and the combat expectations of the infantry have reached a crossroads with respect to the combat requirements of the 21st Century battle space.

Bill St. John, a graduate of RMC, is an Aerospace Controller currently serving as the Integrated Threat and Warning Cell Director at Headquarters, 1 Canadian Air Division/Canadian NORAD Region.



A throwback to earlier times... A Canadian infantry company on the march during the First World War.

Recruitment and Training

Recruitment and training have generated significant advances over the years, yet the core infantry remains fundamentally unchanged. In the First World War, Canada had a small population of just eight million, of which perhaps 1 ½ million were of fighting age. Canada would eventually raise over 650,000 men for the war effort, though recruiting standards were relaxed to meet quotas. Recruiters often ignored physical limitations such as height, age and disability. Recruiting standards, as reflected in the *Military Service Act* of 1917, based conscription on age, health, marital and financial status, and not on any particular skills or abilities.²

There was a wide variance in the standards of training. The need to send the troops to England as quickly as possible limited the time available for training at Camp Valcartier, the embarkation point. Lack of organization, medical testing, and kit and equipment problems further delayed the training. All the soldiers engaged in elementary drill, as well as rifle and bayonet exercises – during which the priority was on rifle training – and many men went through these courses several times before qualifying. Beyond this, there was little time for specialist training.³

difference from the First World War was the disqualification of educated men, RMC graduates, and other professionals from the enlisted ranks.

The official training regimen became longer and more complicated as new weapons were introduced into battle. The first stage of training was individual, during which the soldier was taught discipline and the handling of his own weapons and equipment. The second stage was collective, during which he learned how to work as part of a tactical manoeuvre team. Many new recruits were illiterate or semi-literate, and required elementary education in order to become useful soldiers.⁴ Despite the fact that over 30 percent of the Canadian Army during the Second World War consisted of trained specialists and tradesmen, training was often casual, haphazard and geared to First World War methods of fighting.

If one fast-forwards to the Canadian Forces today, the average soldier is expected to have a minimum of a Grade Ten education and be "physically robust, mentally tough, dependable, self-disciplined and [be] able to react quickly and adapt readily to changing situations." The contemporary infantryman must undergo a 10-week Basic Military Qualification (recruit training) at St. Jean, Quebec, focusing on CF policies and regulations, dress, drill and deportment, first aid training,

Nuclear, Biological and Chemical (NBC) familiarization, weapons handling, and survival in field conditions. This is followed by a 10-week Soldier Qualification course, where the emphasis is placed upon physical fitness, dismounted offensive and defensive operations, reconnaissance patrolling, advanced weapons handling (including grenades, machine guns and anti-tank weapons), and field craft. Next comes a 10-week Basic Military Occupation Course with more of the same, but adding signalling, navigation, and section and platoon tactics training. In addition to all of this, there is instruction in constructing field defences, trenches and roadblocks, and the laying and mapping of minefields. Then, the infantryman is sent to a regiment for an initial operational tour before being allowed to pursue advanced training in the following specialties: communicator, reconnaissance patroller, anti-armour gunner, sniper, parachutist / parachutist instructor, NBC instructor, mountain warfare fighter, or urban operations fighter, to name but a few options.⁶ So it is clear that from the First World War until the present day, we have seen a significant increase in the amount of training required to become an infantryman, but only a concomitant marginal increase in minimum recruiting requirements.

Equipping the Infantryman

Turning to the infantryman's equipment, more gadgets have been added since the First World War, yet many essential elements remain the same. The First World War infantryman initially wore a version of the British M1902 uniform, and fully adopted it as the war progressed. It included a leather jerkin, which was very popular in cold weather. Our warrior also wore the British M1915 trench cap in cold weather, and carried a 2-pound Mark I steel helmet. In addition, he carried a mess tin, a thoroughly worthless MacAdam shield shovel, and various versions and combinations of valise equipment and Canadian pattern web equipment.⁷ Weapons included the infamous Ross Rifle, portable machine guns, trench mortars, grenades and rifle-grenades. In due course, Canadian soldiers began wearing gas masks. Initial, extemporaneous protection consisted of applying *ad hoc* masking pads soaked in urine, which largely neutralized the chlorine. Some soldiers preferred using handkerchiefs dampened with a solution of bicarbonate of soda, although, relatively soon, more efficient gas masks were produced and distributed. Communications were still very primitive, were not mobile, and relied on landlines. Although there were some attempts to use radios, they were not very portable and their impact was limited.

Canadian Second World War infantrymen wore standard battle dress of khaki wool serge, and steel helmets with camouflage that were more circular with a flatter brim than their First World War counterparts. An infantryman also carried his entrenching tools, ammunition, water bottle, mess tin, toiletries, ground sheet, gas cape (essentially a waterproof poncho

supposed to protect against blistering agents), box respirator (gas mask), compass, and other items in pouches or packs attached to his web equipment. Essentially an interconnected harness system of belts and braces worn across the shoulders and fastened at the waist, the 1937 design pattern web equipment was waterproofed and dyed to a khaki colour. All this equipment served to weigh our man down even more than his First World War counterpart.⁸ The Lee-Enfield rifle and Bren light machine gun were the basic infantry weapons carried by Canadian soldiers in this war. Additionally, there was now a dedicated soldier in each platoon who was required to carry, use and maintain a portable radio.

If one fast-forwards again to the Canadian Forces of today, the infantryman is armed with the C7 rifle, which replaced the heavier, sturdier Fabrique Nationale (FN) C1 in the early 1990s. This weapon is augmented by a variety of heavy, medium and light machine guns, and also by mortars and grenades. Advances in technology have increased the effectiveness of anti-tank guns, and have added unguided rockets, and short and long-range guided missiles to the infantryman's arsenal. Radio technology has improved to allow smaller, more portable communication equipment, with which every soldier must be familiar. Improved environmental clothing and equipment permit operations in various climates. Lightweight vests and helmets provide better protection from fragmentation weapons, and biological and chemical suits provide a soldier with better odds of survival in an NBC environment. Currently, the new Tactical Vest (TV) is replacing the 1982 Pattern web gear throughout the Canadian Army. This is designed to carry everything the infantryman needs to fight and survive on the battlefield, with special pouches to accommodate such items as Mag-Lite flashlights, smoke grenades, maps, rations, rifle and machine gun ammunition, fragmentation grenades, and a bayonet.⁹ Even rations are designed to be as lightweight as possible, while (theoretically) providing the best possible flavour and nutrition. It is evident that the equipment of the infantryman has become substantially more complex as time has progressed.

Combat Expectations of the Infantryman

The advent of artillery, tanks, radio communications and armoured transport in the early 20th Century diversified the combat environment, but did not fundamentally alter the combat expectations of the baseline infantryman. If one studies combat expectations during the First World War, the only skill required of the average soldier was the courage to leave the trench on command and in the right direction to engage

the enemy in close order combat. This expectation remained much the same throughout the war, despite new technologies and tactics that were introduced, particularly during the last year, which produced more fluid and dynamic battle scenarios. Technological innovations fielded during the war included long-range, rapid firing rifles, heavy machine guns, and barbed wire,

"The official training regimen became longer and more complicated as new weapons were introduced into battle."

which made defensive positions almost impregnable until the fielding of the tank later in the war. The infantryman also had to learn to survive in an environment of trench warfare, under gas attacks, and while advancing under a rolling artillery barrage. Technology of the times had its limits: communications were still primitive; radios were not yet useful; aircraft were often ineffective for many reasons; runners had a high mortality rate; and flares and light flashes rarely achieved their intended purpose. Although all these technological innovations required some small degrees of specialization of infantry, the average infantryman was still expected to fight in primitive terms and was still cynically viewed as 'cannon fodder.'

During the Second World War, the basic combat expectation of the infantryman was not significantly different. He was still expected to close with and destroy the enemy. Technological progress during the war, however, demonstrated the growing importance of well-trained infantry. Despite the importance of tanks and aircraft, only the foot soldier was versatile enough to fight in all weather conditions, and on all types of terrain, from urban street fighting to winter, desert, jungle, mountain, or amphibious warfare conditions. The infantry used fire and movement tactics to manoeuvre – that is, one sub-unit would fire to cover the advance of another. By these methods, the attackers would close on their objective, where close-quarter fighting would then take place.¹⁰

By the beginning of the Bosnian conflict, and until today, the combat expectations of the CF infantryman have still not fundamentally changed. An infantry soldier's role remains, "to engage, close with and destroy the enemy, by day or by night, in all types of terrain and weather."¹¹ According to modern CF recruiting, he or she must possess courage and common sense, and must be both able and willing to learn the wide range of specialized skills and techniques made necessary by the diverse nature of infantry operations. Personal integrity and leadership ability are vital, as is the ability to work well as part of a team.¹² However, the scope of training, and the complexity of skills required, have increased to the point where a significant amount of time and resources need to be expended on training and equipping our specialized infantryman in various roles, such as mountain operations or urban warfare. Thus far, it is evident that the demands upon the infantryman have increased significantly since the First World War, and this trend will likely continue. The need for lighter, more mobile forces, which can be rapidly deployed, will require specialized infantry and small unit tactics.

Future soldier equipment programs, and those currently in place, are intended to make the soldier more comfortable in the field. New helmets, the current Canadian Disruptive Pattern (CADPAT) camouflage uniform, experimental uniform design with ballistic protection, and other 'nanotechnology' programs may make the soldier both safer and less burdened. However, it is the type and quantity



Private James Cawley, a member of B company, Task Force Kabul, aims his C-9 Light Machine Gun during a foot patrol practice.

"It is evident that the equipment of the infanteer has become substantially more complex as time has progressed."

target detection engagement devices and navigational aids, 'mini computers' with 'pop-up' screens for tracking navigational routes, and hardware that allows the soldier to see where his or her section and platoon members are actually located within the battle space.¹³ These advances are all in addition to other equipment, that includes night vision goggles, laser aiming systems, and thermal binoculars and weapons sights. Additionally, the infanteer will be required to operate with weapons in nuclear, biological and chemical environments in full NBC gear, and must be able to self-administer antidotes in response to NBC attacks. The future infanteer might also carry a multi-weapon platform, capable of firing versatile, intelligent munitions.¹⁴ Hence, an infanteer will become a combat system linked within a combat battle space. Future soldiers, instead of being less burdened by personal equipment, without proper integration may actually become more burdened with the various proposed 'widgets' of the future. Soldiers will probably spend an inordinate amount of time training to maintain and use these various gadgets, hopefully not at the expense of some fundamental close order fighting skills.

Ranging from the relatively unskilled soldiers of the Great War, to the increasingly specialized soldiers of today, we may have reached the limit for what can be reasonably

expected of the average, individual infanteer with respect to combat expectations, training, and required skill sets. The ever-increasing emphasis upon specialization, and the requirement for small unit tactics and self-reliance, will demand such sophisticated expertise and training that many infanteers may well be overwhelmed. The bar for recruiting, educating, and training infanteers will need to be raised if the CF is to attract the individuals capable of this kind of specialized performance in the future battle space.

Today, many Canadian military thinkers subscribe to the Revolution in Military Affairs (RMA), characterized by computerization, precision munitions, and standoff warfare. These elements of technology also have a profound impact on the capabilities of the individual foot soldier. It is impractical to recruit masses of soldiers from civilian society and attempt to mobilize them quickly. Combat expectations of the future soldier will incorporate multi-tasking to a degree never before experienced, and only the most highly skilled and versatile soldier will be able to function effectively in the future battle space.

The basic maxim of the infanteer – "to close with and engage the enemy" – will likely never change. History has consistently shown that warfare has a basic requirement for soldiers to fight and occupy ground. While this prerequisite will continue, the combat requirements of the future battle space must be reflected

in the recruitment, training and expectations of the Canadian infanteer since 21st Century warfare will require a soldier so specialized and highly trained that he may be unrecognizable to his predecessors in battle.



"The basic maxim of the infanteer – 'to close with and engage the enemy' – will likely never change."

NOTES

1. Ted McKenna, "Dressed for Success", in *The Journal of Electronic Defense*, February 2005, pp. 31-35.
2. Desmond Morton, *A Military History of Canada*, (Edmonton: Hurtig Publishers, 1990), pp. 135-137. Additionally, factory owners demanded that some skilled workers be exempted from military service and farmers pleaded for harvest leave so soldiers could help in the fields.
3. Colonel G.W.L. Nicholson, *Official History of the Canadian Army in the First World War: Canadian Expeditionary Force 1914-1919*, (Ottawa: Queen's Printer, 1962), p. 24.
4. Colonel C.P. Stacey, *Official History of the Canadian Army in the Second World War: Volume I, Six Years of War: the Army in Canada, Britain and the Pacific*, (Ottawa: Queen's Printer, 1955), p. 113.
5. *Ibid.*, p. 137.
6. <<http://www.recruiting.forces.gc.ca/engraph/army/jobs.e.aspx>>, accessed 28 March 2005.
7. <<http://www.rootsweb.com/~cannmil/ww1/army/equip.htm>>, accessed 25 March 2005.
8. <<http://www.juno.beach.org/e4/can-tac-inf-kit-e.htm>>, accessed 30 March 2005.
9. <<http://www.calgaryhighlanders.com/transitions2005.htm>>, accessed 25 March 2005.
10. <<http://www.juno.beach.org/e4/can-tac-inf-tac-e.htm>>, accessed 30 March 2005.
11. <<http://www.lsrr.ca/infantry.htm>>, accessed 25 March 2005.
12. <<http://www.recruiting.forces.gc.ca/engraph/army/jobs.e.aspx>>, accessed 28 March 2005.
13. <http://www.forces.gc.ca/site/Feature_Story/2004/mag04/2_f_e.asp>, accessed 28 March 2005.
14. Capt Eric Dion, "The E-fantry Warrior! The Evolution of the Queen of Battles in the Face of the 21st Century Challenges," in *The Canadian Army Journal*, Vol. 7 No. 2, Summer 2004.



DND PHOTO C-0003-0261-010

STRETCHING THE THIN BLUE LINE: OVER-TASKING THE CF-18 HORNET

by Major Ed Roberds, CD

The concentration of limited financial and other resources on extending the life expectancy of the CF-18 may not accomplish what is required by present Canadian air defence policy.

The Cornerstone of Canadian Air Defence

Since 1982, the CF-18 *Hornet* has been the cornerstone of Canadian air sovereignty and air defence. Initially purchased with a 20-year expected life span, the subsequent extension of the CF-18's life expectancy until 2017 requires extensive concentration of scarce resources on a single airframe that may not accomplish what it was intended to do. To understand this conclusion, one needs to trace the air defence policies reflected in Defence White Papers from 1971 onwards.

The 1971 White Paper provided clear national aims and policy themes on national defence. The national aim that had the most direct impact on national defence stated that Canada was to continue to be secure as an

independent political entity. To accomplish this aim, several policy themes were also provided. The ones directly applicable to national defence were to "safeguard sovereignty and independence, work for peace and security and promote social justice."¹

The nuclear balance between the US and USSR, combined with the Cold War policy of Mutually Assured Destruction (MAD), obviously had an effect upon Canadian defence policy as it was set out in the 1971 White Paper. In addition, despite improved East/West relations, the prospects for effective international peacekeeping that were viewed with some optimism in the 1964 White Paper had not developed to the extent originally visualized. As a result, the defence and security of Canada and national sovereignty continued to be a top priority. Until the future deployment of the CF-18 in 1982, multi-layers

Maj Ed Roberds, an Air Weapons Controller, is currently part of the A3 Exercise Coordination Cell at 1 Canadian Air Division Headquarters.

of fighter aircraft addressed Canadian air sovereignty. These included CF-5s for non-nuclear air-to-surface tactical support of land forces, CF-101 Voodoos for long-range interceptions and identifications, and CF104s for supplementary air defence duties, primarily in Canada's prairie region.²

Sixteen years later, in 1987's "A Defence Policy for Canada," the government again provided clear and concise guidance for the Canadian Forces (CF). The 1987 policy was based upon two main premises for defence. The first was to provide a modern and realistic mandate to the CF and commit the government to giving its armed forces the tools to do the job. The second was once again to ensure a sovereign and free Canada.³ Although Canada's overriding defence objective was still the prevention of nuclear war, it was believed that if war was unavoidable, Canada would assist in halting this war before it could escalate and threaten Canadian security.

However, the Canadian government realized that Canada could not alone assure its own security, and Canadian security thus depended upon the maintenance of a peaceful international order. To this end, Canada would continue to maintain forces in Europe, as it had since the early days of the Cold War, thus earning a say in key European security issues contributing to the defence of Canada. The government would leave 44 CF-18s in Europe for this role. However, maintaining Canadian sovereignty was also one of the government's primary aims. To accomplish this, they would retain 60 CF-18s in Canada, supported by 58 CF-5s for homeland protection. The CF-5s would primarily be employed as trainers and for photographic reconnaissance, but, should the need arise, they could be brought to bear in a limited air-to-surface role. Canada's sovereignty and security were thus considered intact for the period.

The End of the Cold War and the 1994 White Paper

Moving forward to the 1994 White Paper, one sees that this policy initiative was based upon the philosophy that the Cold War was over. Moreover, with the implosion of the USSR and the concomitant break-up of the Warsaw Pact, the threat of nuclear annihilation from this source was considered a thing of

"The 1971 White Paper provided clear national aims and policy themes on national defence."

the past. The new threats were felt to exist in pockets of chaos and instability that threatened international peace and security. To this end, the government stated that Canada must remain an active participant in multilateral efforts to promote collective security.

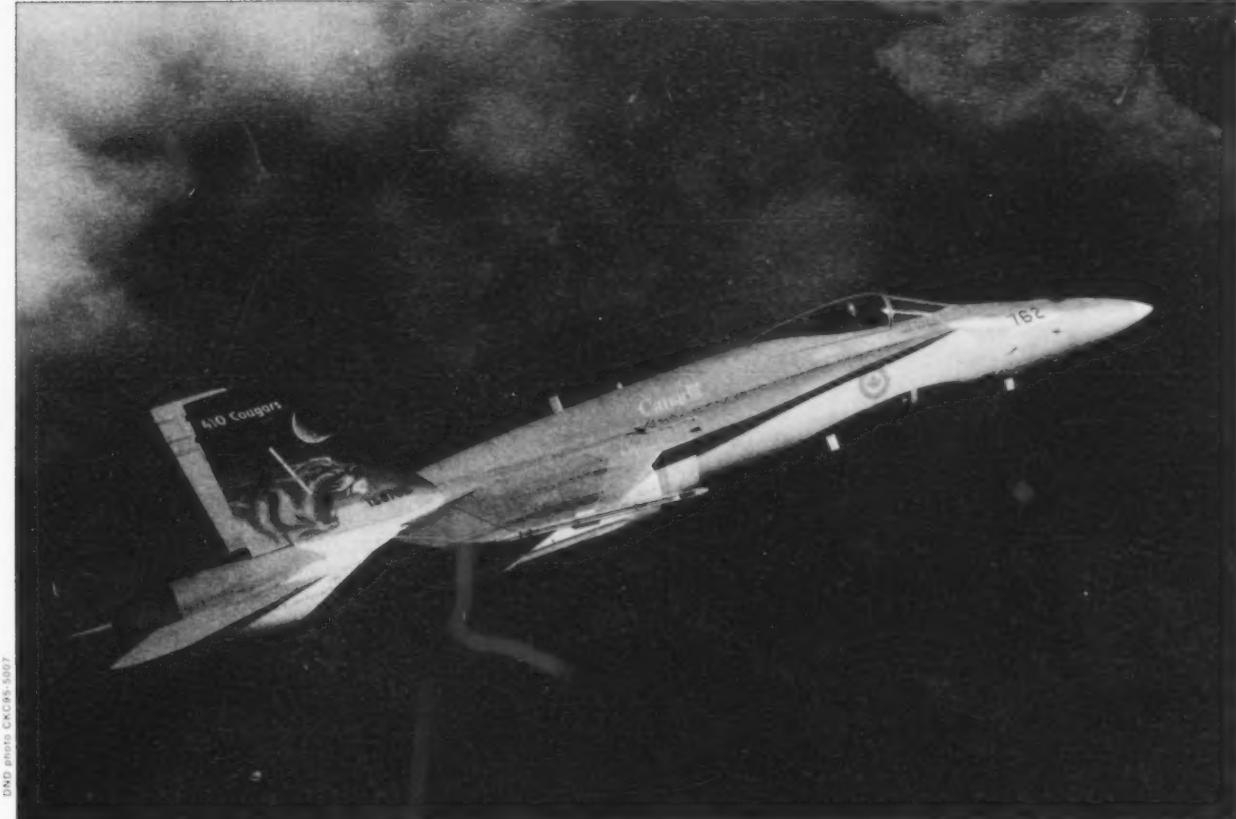
"The Government concluded that to maintain Canada's sovereignty and interests worldwide, the maintenance of multi-purpose, combat capable forces was in the national interest."⁴ However, Canada did not and *would* not possess every component of military capability. As a result of this policy and the belief that *all* military capabilities were not required, a change in the structure of Canadian air defence took place. The remaining CF-5s were soon to be phased out, and the North Warning System effectively was placed in a form of inactive, warm storage. Instead of a layered approach to air defence, there would now basically be just a somewhat 'thinner blue line' of CF-18s.

However, the government further stated that sovereignty was a vital attribute of a nation state. Any attempt to dismantle the capacity to defend our country would be a grave mistake. The CF would monitor and control activity within Canada's territory, airspace, and maritime area of jurisdiction. Further, Canada's role in NORAD would be expanded to include counter-narcotics monitoring and surveillance, while simultaneously maintaining the capability to deploy a quick reaction fighter force complete with support personnel and



A 441 Squadron CF-18 Hornet aircraft from Cold Lake, Alberta, flying over the mountains of British Columbia.

DND photo CAF2005-0798-1428



DND photo CFCB55007

equipment on short notice. This force would have the support required to remain in position until the designated crisis was over.

This multitude of tasks would be accomplished in spite of the fact that CF manning levels were to be reduced to 60,000 Regular Force personnel by 1999. The fighter force, the backbone of air defence and sovereignty, was to be reduced to a single aircraft type totalling no more than 80 CF-18s. The flying rate was to be reduced, and a 25 percent reduction in expenditures would be realized to meet the new fiscal restrictions governing CF operations. Despite these mandated reductions, the multi-role CF-18 was to have its air-to-surface role enhanced, and fighters with support personnel would still be committed to the United Nations and to the NATO alliance.

Current Canadian Air Defence Policy

With no updated Defence White Paper since 1994, current defence policy relies on a multitude of smaller documents that are continually being modified. The main documents being used to develop these supporting directives, however, are based on *A Strategy for 2020*, published in June 1999. In addition, Canadian Forces and government leaders have also published augmenting documents, such as *Strategic Vectors*, by the Chief of

the Air Staff (CAS), and the *Annual Report of the Chief of the Defence Staff 2003-2004*.

The government currently believes that although Canada faces no *direct* conventional military threat, situations around the world are becoming more and more *complex* and *unpredictable*. Military response may be required for direct and indirect threats to our national security, such as drug trafficking, organized crime, illegal immigration and terrorism. As a result of this perceived change in threat, defence planning is now based upon what is required to protect and promote Canada's interests and values in a responsive manner, rather than upon direct threats to our well-being.

As a review of the White Papers and other documents on defence policy indicates, clearly the underlying aim – the defence of Canadian sovereignty and security – has not changed. What has changed is how the Canadian Forces will enact this policy, and what equipment the nation will possess to accomplish the mandate. More specifically, how will these demands affect our fighter force?

To comprehend fully the impact that government policy has on the CF-18 fighter force, one must first understand the specific roles of fighter aircraft. In NORAD, the Canadian Forces are committed to provide 36 fighters for air sovereignty and homeland security.¹ In addition to this,

"Any attempt to dismantle the capacity to defend our country would be a grave mistake."

forces. The first two roles are similar, but surface support is very different from air combat. These air-to-surface missions require additional training for the pilots, demand different weapons, and place a greater amount of structural fatigue upon the aircraft.

Since 1971, Canada has reduced the number of fighter aircraft in support of global security and homeland security, from over 200 units of multiple types, to less than 80 of a single type, the CF-18 *Hornet*. At first glance, one would think this should not be a problem with 80 fighters. Yet of these 80 fighters, only 60 are available for mission support at any given time. Twenty CF-18s are assigned to training or testing roles for the air force, and they are not mission ready on a regular and routine basis. When originally purchased, the CF-18 had a serviceability rate of 80 percent. Since it has passed its original 20-year life expectancy, there are problems arising that normally would not have been encountered in a projected service life. These problems often require parts that need to have special assembly lines established to produce parts for an obsolete aircraft. In no small measure due to the age of Canada's *Hornet* fleet, the current *unclassified* serviceability rate is a little more than 50 percent.⁷ Given this situation, with only 60 fighter aircraft available, Canada does not appear to always be able to meet its NORAD mandate of 36 fighters, let alone the nation's other commitments.

Canadian Air Defence in the 21st Century

The CF-18 was 'state of the art' technology when it was introduced in 1982, and it enjoyed a very high flying rate with minimal 'down time' for maintenance. However, as the years have unfolded, the CF-18 has naturally aged and its technology soon became dated. The solution to this problem was to upgrade Canada's remaining 80 fighters with new avionics, communications systems and radar. This upgrade will cost C\$2.1 billion over the next six years in order to extend the operational life of the CF-18 until 2017.⁸ The upgrading of our CF-18s will allow them to operate with other air forces in joint operations. Unfortunately, this upgrade does not fully address the airframe fatigue that is occurring on an aircraft initially intended for retirement in 2002.

Canada is committed to provide six or more fighters to the United Nations and/or NATO at any given time, should the need arise.⁹ The CF-18 also has an air-to-surface role in support of the land

Canada is now spending considerably more money on the CF-18 when it is deployed than when it was new. As the airframe gets older, more repairs are required, and our operational tempo requires a substantial increase in spare parts that must be transported to theatre when the aircraft are deployed. While we are spending a lot of money on a single layer of air defence, we may not have enough fighter resources to achieve the overall defence objectives that the current policy papers have established.

This reminds one of a story in the history of military technology, in which defence policy did not match the availability of resources. With the development of siege artillery in the 15th Century, the ability of fortifications to repel attackers was greatly reduced. In an effort to re-establish this balance, the design and construction of fortifications had to change and to adapt. By the 16th Century, a fortress emerged that was impregnable by siege artillery. The *Trace Italienne* (Star Fortress) was the name of this engineering marvel.

The *Trace Italienne* was so successful that it spread rapidly through the city-states of Europe. The only downfall of these new fortifications was their cost. Papal Rome planned a belt of 18 Star Bastions, but gave up after spending more than 44,000 ducats on just one of them.¹⁰ It did provide an answer to siege artillery, but, unfortunately, no one was able to afford this defensive system. As a result, warfare for the next 300 years focused upon the offensive and remained so focused, until the trenches, barbed wire and machine guns of the Great War further revolutionized conventional warfare.

The CF-18 is a very capable aircraft. In fact, this writer believes the CF-18 is an excellent aircraft flown by some of the best pilots in the world. There is a limit, however, to what can be accomplished with older equipment, no matter how much money one invests in it downstream. Canada is, in my view, at that point with the CF-18. The nation is spending too much of its defence budget on an aircraft that, at the moment, is unable to support the nation's entire fighter force commitments. Canada has also surrendered the concept of multi-layered air defence for a 'thin blue line' of CF-18s. And this 'thin blue line' has become stretched to the limit.

"In future defence policies, Canada needs to ensure that its doctrine and resources work together to guarantee Canadian sovereignty and security."

In future defence policies, Canada needs to ensure that its doctrine and resources work together to guarantee Canadian sovereignty and security. This may mean returning once more to a layered air defence appropriate to the threats and challenges of potential conflicts in the 21st Century.



NOTES

1. 1971 White Paper "Defence as Part of National Policy." Donald S. Macdonald, Minister of National Defence, August 1971. Douglas L. Bland, *Canada's National Defence, Volume 1 Defence Policy*, (Kingston: School of Policy Studies, Queen's University, 1997), p. 132.
2. *Ibid.*, pp. 148-149.
3. Opening comments in 1987's "Challenge and Commitment - A Defence Policy for Canada." Perrin Beatty, Minister of National Defence, June 1987. Douglas L. Bland, *Canada's National Defence, Volume 1 Defence Policy* (Kingston: School of Policy Studies, Queen's University, 1997), p.193.
4. 1994 *Defence White Paper*. David Collenette, Minister of National Defence. Douglas L. Bland, *Canada's National Defence, Volume 1 Defence Policy* (Kingston: School of Policy Studies, Queen's University, 1997), p. 311.
5. Various unclassified briefings conducted at 1 Canadian Air Division Headquarters - Winnipeg, Manitoba.
6. Comments made by Major-General Bouchard, Commander 1 Canadian Air Division, to the Standing Committee on National Defence, Winnipeg, Manitoba, 11 March 2005.
7. Various discussions with past CF-18 maintenance officers from the Aerospace Engineering and Test Establishment (AETE) and from 410 and 416 Squadrons.
8. Extension of CF-18's life expectancy briefed by Chief of the Air Staff to personnel at 17 Wing Winnipeg, 2003.
9. Bert S. Hall, *Weapons & Warfare in Renaissance Europe* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1997), p. 162.



Private Bobby Boucher, an aircraft technician at 4 Wing Cold Lake, straps in Captain Billy Mitchell, a pilot with Bagotville-based 425 Squadron during Exercise Maple Flag.



DND photo AR2005-A01-356 by Sergeant Jerry Kean

A graphic and modern form of dispute resolution. Although this application is external to the Canadian Forces, Major Paul Frost, as Assistant Judge Advocate General (AJAG) (Lawyer) with the Provincial Reconstruction Team talks to locals from Afghanistan's Spin Boldak area about monetary claims against Coalition Forces for losses. The AJAG was working on behalf of the Task Force Afghanistan to settle claims that have risen from damage caused by various military manoeuvres.

ALTERNATE DISPUTE RESOLUTION AND THE CANADIAN FORCES

by Major Brad Coates

*"Conflict seems to be present in all human relationships and in all societies. From the beginning of recorded history, we have evidence of disputes between spouses, children, parents and children, neighbours, ethnic and racial groups, fellow workers, superiors and subordinates, organizations, communities, citizens and their government and nations."*¹

— Christopher Moore

Introduction

Many social commentators would likely agree with the assertion that conflict has been, and continues to be, a pervasive aspect of human social interaction.² Although not inherently negative, when left unresolved or poorly handled, conflict can have serious detrimental repercussions for both individuals and organizations.³ The results of poorly managed workplace conflict manifest themselves in a variety of ways, including low morale, decreased productivity, and high personnel turnover. In recent years, increased awareness of this human resource challenge has helped foster the search for new and innovative conflict management methods.

Historically, individuals working within an organizational setting have had recourse to certain forms of conflict resolution. Invocation of the organizational hierarchy and internal grievance systems are long-standing examples of dispute handling mechanisms. Without question, these processes make important contributions to workplace harmony and productivity. Typically, however, they take a symptomatic approach, focused upon the acute manifestations of conflict, rather than identifying and addressing the underlying causes. As a result, while valuable in certain situations, these traditional approaches have proven to be ill-suited for developing cost-effective and durable solutions over the full spectrum of conflict scenarios.⁴ Recognition of the need for a greater range of dispute resolution tools has led many organizations, including the Canadian Forces (CF), to incorporate Alternate Dispute Resolution (ADR) into their conflict management programs.⁵

Major Brad B. Coates, an air navigator, has been employed as the coordinator of the Canadian Forces Base Borden and Region Dispute Resolution Centre for the past two years.

The area of conflict management has burgeoned in recent decades, and, today, it is characterized by a plethora of diverse views and terminology. There are essentially three broad categories of conflict resolution methodologies: power-based, rights-based and interest-based. Within the Canadian Forces context, an interest-based methodology is employed, such that ADR is largely understood to be synonymous with interest-based conflict resolution.⁶

In 2001, the Department of National Defence/Canadian Forces (DND/CF) established a national ADR system, consisting of a network of Dispute Resolution Centres (DRC), and a management office in National Defence Headquarters (NDHQ).⁷ From a senior leadership perspective, ADR has rapidly come to be viewed as the preferred method for addressing workplace conflict, exemplified in a 2000 joint directive from the Chief of Defence Staff and the Deputy Minister of Defence: "Wherever appropriate, the application of ADR is the preferred DND/CF approach to resolving disputes."⁸ Although the negative ramifications of inter-personal conflict have been long recognized within military circles, the implementation of an organization-wide ADR program has not gone entirely unchallenged.⁹

"...ADR has rapidly come to be viewed as the preferred method for addressing workplace conflict..."

Given the nascent quality of ADR and the inherently conservative nature of military organizations, a degree of apprehension regarding this program is not altogether unexpected. Cognizant of these concerns, this article examines the fit between ADR and the Canadian Forces. Although the DND/CF ADR program pertains to both civilian and military members, the current discussion is limited to its application within the Canadian Forces. In order to achieve this objective, two major areas will be explored. First, leading conflict management methodologies will be reviewed to gain an understanding of different approaches and to highlight some potential benefits of ADR. Thereafter, the nature of military service will be discussed to assess the fit between ADR and the Canadian Forces. This article will argue that, although ADR is by no means a panacea solution, in the proper context, it can be a helpful tool for resolving conflict while also reinforcing CF values and contributing to operational effectiveness.

Approaches to Conflict Resolution

In the realm of conflict resolution, there are three primary methodologies: power-based, rights-based and interest-based. First up here will be an overview of the respective models, including comments upon their current usage within the Canadian Forces. Thereafter, a brief analysis will compare the different approaches, and highlight some of the potential benefits of ADR. It is important to note that while these approaches will be examined independently, there is, in fact, much linkage and overlap amongst them.

Power-Based

For the purposes of this discussion, power-based conflict resolution is any process wherein a party in a position of formal authority uses this organizational power to determine the outcome of a dispute. Within an organizational setting, power-based conflict settlement is commonly understood to be those settlements effected by the chain of command. As such, power-based resolution is essentially an adjudicative process, wherein the chain of command considers disputes and renders decisions.

The appeal to authority as a means of dispute resolution is a time-honoured approach within armed forces. Indeed, formal authority in the CF is often employed as a means of resolving conflict. Within an operational environment, where risk is high and timeliness crucial, a decisive, authority-driven leadership style is often seen as necessary. The use of this hierarchical approach, however, is not solely limited to operational settings. Often, with respect to more mundane day-to-day work place conflicts, supervisors are perceived to be well placed to understand the nature of disputes, participants, and organizational considerations.

In a military setting, the power-based approach is viewed as an appropriate mechanism for resolving many types of conflict. This method does, however, have potential limitations from both chain of command and member perspectives. From an organizational viewpoint, a power-based approach may not always be seen as appropriate. In certain situations, the chain of command may feel that, given the nature of the dispute, it is unable to adjudicate, or unable to be perceived as adjudicating, in an unbiased fashion. In other circumstances, supervisors might lack the necessary time, training or skills to address a specific conflict effectively. There is also the concern that overuse of this hierarchical approach normalizes dependence upon the chain of command, while inhibiting individuals from taking responsibility for conflict resolution and from developing the requisite dispute handling skills. From the subordinate's perspective, conflict resolution effected by the chain of command may raise concerns regarding objectivity as well as effectiveness. With respect to objectivity, members may feel that, given unit history and/or workplace relationships, they will not receive fair and non-prejudicial treatment. On the other hand, in terms of outcomes, given its adjudicative nature, a power-based decision can, at times, appear arbitrary, and fail to address key underlying concerns of the participants adequately.

Rights-based

Similar to the power-based approach, the rights-based method appeals to third-party adjudication for conflict resolution. In this situation, however, an applicable body of governing policies and regulations guides the third party. As noted by American conflict commentator William Ury: "This method seeks to appeal to some independent



No room for debate here. Armament technicians load a Laser Guided Training Round (LGTR) to a 441 Squadron CF-18 Hornet on the hangar line at 4 Wing Cold Lake.

standard such as organizational policy, law or commonly accepted social norms to determine who is right.¹⁰ Within the Canadian Forces context, such rights-based processes include harassment investigations, grievances, and litigation. These processes tend to cast conflict in positional terms, wherein the desires of disputants are seen, in large part, as being mutually exclusive.¹¹ The adversarial quality of this approach often presents participants with a 'win-lose' proposition.

Rights-based approaches are solidly established and well used within Canada's armed forces. Indeed, their heavy use within the CF, as well as within the broader societal setting, has contributed to the search for additional conflict management techniques.¹² Given their inherently positional nature, these approaches are limited primarily to addressing the specific symptoms of a given dispute, rather than to any underlying issues that may exist. This characteristic of rights-based processes has proven to be less than ideal for situations where unit cohesiveness and morale are paramount considerations. Despite these challenges, however, rights-based approaches continue to play an important role within an organizational conflict management continuum. In certain types of policy issues, where a formal and public precedent is sought, utilization of a rights-based process may be the appropriate approach. Rights-based mechanisms also provide an essential option for members who feel uncomfortable with, or have exhausted, other avenues of resolution.

Interest-Based

The interest-based model seeks to break the adjudicative and adversarial paradigm of traditional conflict resolution models. It is designed to provide an early, informal, and interactive process, wherein disputants can participate in more actively, and take ownership of, the resolution process. In contrast with the previous methodologies, interest-based resolution is focused upon identifying and addressing the underlying needs of participants (expectations, concerns, values, and so on), as

opposed to focusing solely upon specific conflict manifestations. Interest-based problem-solving is intended to be a flexible approach that can be used directly by disputants, or can be facilitated by ADR practitioners.

Interest-based conflict resolution has been formally adopted only recently within the Canadian Forces, and overall levels of awareness and understanding are correspondingly limited. Similar to the other methodologies, the interest-based process has both strengths and limitations. The interest-based model's emphasis upon understanding and consensual agreement can be particularly beneficial when addressing workplace scenarios, wherein a key objective is the restoration or enhancement of unit cohesion and morale. Within a classic positional discussion, there are a limited number of resolution options; namely, those of the two disputants, and a compromise between these viewpoints. Through exploration of underlying concerns, the interest-based model attempts to expand the menu of resolution options, and to increase the likelihood of achieving a mutually satisfactory outcome. Being participant-driven, however, the interest-based approach is probably not best suited for situations where individuals are not motivated to participate. This type of problem-solving can be demanding, and individuals that are cajoled into participating may not possess the sufficient level of commitment to succeed. It might also not be ideal in circumstances where organization-wide policy interpretations pertaining to issues such as rights and benefits are being determined.¹³

Assessment of Conflict Resolution Approaches

To delineate more fully amongst these methodologies and further highlight the distinctiveness of interest-based conflict resolution, the different approaches are discussed in the context of the following criteria.¹⁴

- a) Cost;
- b) Participant satisfaction;
- c) Durability; and
- d) Effect upon relationship.

Cost

It is important to note that, from an organizational perspective, all methods of conflict resolution come with a cost. Any dedicated dispute-handling process entails some combination of time, energy and money. With respect to comparative cost within the conflict resolution continuum, the power-based and rights-based

"The interest-based model seeks to break the adjudicative and adversarial paradigm of traditional conflict resolution models."

approaches can be seen as representing the two extremes. Although each conflict is unique, in a general sense, a directive, authority-driven approach can be relatively rapid and low-cost (at least with regard to addressing the surface manifestations of a dispute), whereas, in light of its inherent bureaucratic and legalistic nature, a rights-based process can be more time-consuming and resource-intensive. With respect to this criterion, the interest-based approach falls somewhere between these two poles. In many instances, interest-based mediation has resulted in rapid resolution. Within the DND context, a 2003 Director General Alternate Dispute Resolution (DGADR) survey indicated that the interest-based approach was successful in quickly resolving several long-standing, rights-based cases.¹⁵ The comparative speed of this approach and its corresponding cost savings are supported by data from a range of organizations using interest-based ADR.¹⁶

Satisfaction

Each resolution method has the potential to either meet – or fail to meet – the needs of disputants. Undoubtedly, there are many circumstances where power-based and rights-based processes have resulted in satisfactory outcomes from both organizational and disputant perspectives. A major source of the risk for failure of these traditional approaches, however, stems from their symptomatic and positional approach. With regard to the former, in many disputes, the surface manifestations of conflict are often not the fundamental issues that need to be rectified in order to develop a lasting solution. With respect to the latter, the likelihood of achieving a satisfying outcome for all participants is diminished in conflicts that are framed in purely positional terms.¹⁷ While power- and/or rights-based methods can be successful in developing comprehensive solutions, a detailed analysis of root causes is not, by definition, integral to their processes.

The potential for a holistic and mutually acceptable resolution is one of the appeals of the interest-based model. Given the pre-eminent role that participants play in directing discussion within the interest-based approach, the likelihood of achieving increased understanding, and then developing a 'win-win' solution, is enhanced. This is especially true in situations where misconceptions or lack of communication have contributed to the dispute. An example of this success can be seen in the experience of the United States Postal Service, where exit surveys of 26,000 ADR participants showed that 88 percent of employees were either highly satisfied or satisfied with the process, compared with 44 percent under traditional rights-based processes.¹⁸

Durability

In addition to cost and satisfaction, durability is an important component of conflict resolution. This is especially true for organizations such as the Canadian Forces, where turnover is costly and personnel retention

"The interest-based model is the only method that focuses on the relationship in a dedicated manner."

is highly desirable.¹⁹ The durability of any resolution is linked to two key factors: disputant satisfaction with the outcome (discussed earlier), and the enforceability of the resolution. With regard to this latter factor, it may seem, at first glance, that an agreement enforced by law or regulation (in the case of a rights-based resolution), or by the chain of command (in a power-based resolution), would be highly durable. While in certain cases, this may be true, the perception of durability can be somewhat illusory. If fundamental underlying issues remain unresolved, conflict can rapidly re-emerge, albeit in a slightly different guise.²⁰ Somewhat counter-intuitively, the relatively informal agreements resulting from interest-based resolution can be quite robust, given the participants' contribution to their development. ADR practitioners have often noted that the understanding developed during interest-based processes contribute as much to settlement durability as any formal resolution agreement.²¹

Effect upon Relationship

With regard to disputes between members of the same work unit, the success of a resolution will, in significant part, be contingent on its effect on their future relationship. This is particularly important in the Canadian Forces, where work unit membership tends to be comparatively long-standing, and teamwork is highly valued within the rights-based and power-based processes, the relationship between disputants is often viewed as a peripheral issue, with limited influence upon resolution development. At times, relationship issues may be addressed within these models; however, such consideration is often comparatively superficial, limited to the relationship in the context of the acute manifestations of the dispute. The interest-based model is the only method that focuses on the relationship in a dedicated manner. It recognizes the criticality of workplace relationships, addressing them as crucial aspects of resolution development. In light of its interactive format, interest-based ADR also provides a platform to address workplace reintegration concerns, in situations where relationships have become dysfunctional.

Overview of Methodologies

In examining the different models, it is apparent that while each has its strengths, none is optimized for the full range of dispute situations. The lack of a universally applicable methodology highlights the requirement to integrate a combination of approaches in a comprehensive conflict management system. Within such a framework, an interest-based option can be a valuable complement to the power-based and rights-based approaches. As shown in Table 1, the interest-based model is a relatively low-cost, timely mechanism that is well suited for restoring work relationships and developing lasting solutions.²²

	POWER-BASED	RIGHTS-BASED	INTEREST-BASED
COST	■	■ ■ ■	■ ■
SATISFACTION	■ ■	■	■ ■ ■
DURABILITY	■	■	■ ■ ■
RELATIONSHIP	■ ■	■	■ ■ ■
	■ = low	■ ■ = moderate	■ ■ ■ = high

Table 1 – Comparative Methodology Overview.

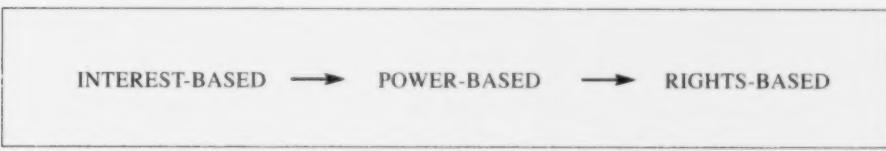


Table 2 – Conflict Resolution Continuum – Process Formality.

Another noteworthy difference amongst the approaches is the level of process formality, from low to high: interest-based, to power-based to rights-based (see Table 2). This progression in bureaucratic structure and formality has two notable effects. The resolution process becomes more time-consuming and costly as institutional procedures and regulations come increasingly into play. And decision-making power is transferred from the disputants to a third party along this same continuum.

Canadian Forces Values

So far, this article has examined the different approaches to workplace conflict resolution. Throughout the analysis, it has been argued that the interest-based model of conflict resolution, used in the CF ADR program, has potential for addressing a range of workplace disputes in an efficient and comprehensive manner. Given this apparent utility, the question remains as to whether this approach is well suited to the Canadian Forces. In order to answer this question, several aspects of military service will be discussed briefly; namely, organizational culture, command and control structure, and organizational conservatism.

Organizational Culture

James Hunt has defined organizational culture as, "... the system of shared values and beliefs that develop within organizations and guides the behaviour of its members."²³ One of the key components of the CF's organizational culture is the view that people, both individually, and as members of a combat unit, are critical to success on the battlefield.²⁴ Although appropriate resources and doctrine are essential, militaries have traditionally viewed the quality, morale and cohesion of their personnel to be of paramount importance.²⁵ Within this personnel focus, special

"Members of the armed forces are required to place the concerns of society before their own personal well-being."

importance is placed upon the unit, and the need for individual members to subordinate their personal needs to those of the group. Sociological studies have also highlighted the essential role that the unit or group plays in supporting and sustaining individual soldiers in high stress situations, such as combat.²⁶ Although the precise role that organizational culture fulfils within armed forces continues to be discussed, the view that group cohesiveness is crucial in combat remains widely accepted.

What, therefore, is the relationship between ADR and this team-focused aspect of military culture? As previously noted, it is widely accepted that conflict in the work environment can be destructive. Not only does it have a detrimental effect on the actual disputants, but, if left unresolved, it can spread and impact the larger work group, thus undermining morale and performance. For organizations such as the Canadian Forces that rely upon teamwork, an erosion of unit effectiveness can have catastrophic consequences. ADR offers a means to reinforce unit integrity by helping to address disputes early and effectively. At its most basic level, ADR is aimed at empowering individuals to deal better with conflict that, in turn, should enhance unit effectiveness and overall operational performance.

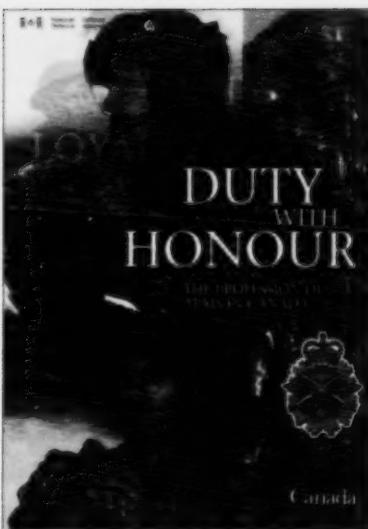
Given its flexible and informal nature, ADR provides a timely means of dispute intervention. This responsiveness can help address conflict before it becomes deeply entrenched, and/or it spreads to the broader group. This point is particularly salient when contrasted with the rights-based process, which can take significant time, and, as a result, can allow conflict to fester unresolved over a prolonged period. Alternate Dispute Resolution's focus upon the root causes of conflict, rather than upon its symptoms, supports the creation of creative and comprehensive outcomes with greater likelihood of lasting success. Interest-based discussions can also provide a valuable format for clarifying and establishing behavioural norms within groups. Within the interest-based process, participants have the opportunity to share expectations and values that can lead to increased understanding and enhanced group cohesion. The interaction between process participants has been particularly effective in increasing mutual understanding. The CF ADR program has demonstrated particular effectiveness in this respect: exit surveys indicate that 76 percent of participants felt that the other party

had gained a better appreciation of their point of view as a result of the process, while 67 percent stated that they had obtained an increased appreciation for the other party's perspective.²⁷ This understanding, coupled with the onus ADR places upon participants for solution development, increases the likelihood of attaining outcomes that strengthen interpersonal relationships and reinforce organizational values.

Command and Control Structure

As stated in the CF service manual, *Duty With Honour*"... the fundamental purpose for the Canadian profession of arms is the ordered, lawful application of military force pursuant to government direction."²⁸ Members of the armed forces are required to place the concerns of society before their own personal well-being. This is reflected in the unlimited liability clause associated with military service, wherein members are required to risk, or even to forfeit their lives in the pursuit of national objectives. For members of the CF, this obligation is articulated in the *National Defence Act*: "The regular force, all units and other elements thereof and all officers and non-commissioned members thereof are at all times liable to perform any lawful duty."²⁹ To accomplish its mission, the CF, like other armed forces, is organized in a clear, hierarchical structure. This formal structure provides an unambiguous command and control relationship between superiors and subordinates, within which the respective responsibilities of the two groups are clearly articulated. With respect to conflict resolution, an important aspect of this relationship is the emphasis it places upon leadership responsibility. Not only are subordinates accountable for being responsive to the chain of command, but supervisors are also responsible for ensuring the well-being of subordinates.

It is not entirely unexpected that the implementation of an ADR program in this type of organizational setting could result in a certain degree of apprehension. In the Canadian Forces, where responsibility is placed upon leaders for the care of their personnel, the use of ADR services may be viewed by some as reflecting poorly upon supervisors, and also as diminishing the credibility of the command structure. From this perspective, the use of ADR could be interpreted as an indication that the chain of command is unable to address the concerns of members adequately. While this initial perception is understandable, it is clearly at odds with the view of CF leadership. Contrary to being frowned upon, the use of ADR is strongly encouraged by senior leadership. Comments from the Chief of the Land Staff are representative in this regard: "ADR is a tool of choice for facilitating communication, promoting mutual understanding, and encouraging diligent and lasting conflict resolution. It should be used to its full capacity."³⁰



In addition to issues of perception, the establishment of a new dispute resolution process may raise concerns about encroachment upon command responsibility and authority. At first glance, it does not appear unreasonable to think that externally facilitated conflict resolution could infringe upon traditional areas of leadership responsibility or risk circumvention of the chain of command. Upon examination, however, concerns that ADR poses a challenge to the chain of command appear to be minimal. Interest-based conflict resolution does not limit the ability of supervisors to play a strong role in conflict resolution. In fact, one of the explicit objectives of the Canadian Force's ADR program is to support the chain of command by providing an additional means to

address workplace conflict.³¹ ADR assistance can take the form of training and coaching to enable leaders to play a more effective and direct role in conflict resolution. In more problematic situations, ADR practitioners can provide neutral and expert assistance in diagnosing and addressing workplace conflict. Unlike many rights-based processes, ADR does not have the authority, nor the mandate, to impose externally developed solutions on local leadership.³² While ADR emphasizes participant responsibility for solution development, the process is also geared to ensure that disputants involve appropriate decision makers when the proposed resolution impacts the broader organization.

Organizational Conservatism

Armed forces are unique organizations that are charged with tremendous responsibility. Military action entails significant risk – and, in certain circumstances, failure by the armed forces can result in significant damage to, or even failure of, the state. Given the risks associated with failure, militaries are inherently conservative organizations, and, as such, tend to rely upon proven operational and organizational methods. As noted by Major (now Colonel) Chris Shelley of the Royal Military College of Canada:

"...the military mindset is conservative for good reason. The moral obligation of the officer corps to ensure the physical security of the state from attack requires officers to value what has proven itself in battle, and to treat with suspicion the new and unproven."³³

When this conservatism is coupled with the view that success on the battlefield is dependent upon the quality of the individual soldier, it is not surprising that armed forces continue to emphasize long-standing and proven approaches to personnel management.

This inherent conservative approach does not detract from the potential utility of ADR for the Canadian Forces. It may, however, account for a certain degree of hesitation in incorporating new tools, such as Alternate Dispute Resolution. Although from an organizational standpoint, ADR represents a fresh approach to conflict resolution, many of its underlying principles and techniques are drawn from traditional methods that are familiar and well-tested, such as, the value of early intervention and active communication. In a way, ADR can be viewed as an attempt to institutionalize and to enhance long-standing informal problem-solving techniques, rather than to establish an entirely new approach. This article has argued that interest-based ADR is consistent with Canadian Forces values. This fit, however, is not necessarily well understood throughout the organization. A 2002-2003 DND survey indicated that 52 percent of respondents were not cognizant of the departmental ADR program.¹⁵ Even fewer were likely aware of the program's objectives, or its methodology. When this limited awareness is coupled with the CF's conservative nature, it becomes apparent that a determined effort will be required to fully 'operationalize' ADR within the Canadian Forces.

"The observation that unresolved or poorly handled conflict is costly is as true within the armed forces as it is within society at large."

Conclusion

The observation that unresolved or poorly handled conflict is costly is as true within the armed forces as it is within society at large. In the Canadian Forces context, conflict entails several types of costs: those that are readily measurable with respect to time and money, and those that are more difficult to measure in quantifiable terms. It is perhaps within this latter category, where personal and family stress, morale, group cohesion, and operational effectiveness are captured, that the impact of conflict is most significant.

To address this challenge, and to work toward establishment of a truly comprehensive conflict management system, the Canadian Forces has promoted interest-based ADR as a key tool. Within the CF's dispute management continuum, ADR is not intended to replace traditional rights-based and power-based approaches. Rather, it is seen as a complement to these systems – one that is well-suited to contribute to issues such as unit cohesion and morale. Alternate Dispute Resolution's focus upon participant involvement



Canadian Forces personnel on operational deployment in a desert region of Helmand Province, west of Kandahar, Afghanistan.

and underlying interests provides a mechanism for disputants to develop consensual, satisfactory and lasting resolutions.

As noted at the outset, there remain some questions regarding ADR and its fit with Canadian Forces values and culture. While this apprehension may be understandable, it has been argued that rather than being a threat, interest-based ADR can be an important tool to support and reinforce Canadian Forces values. To be optimised, however, this promising resource will

need to be embraced by leaders at all levels as a valuable, effective and acceptable mechanism for addressing workplace conflict. Normalizing ADR within the CF will take continued time and effort. Once fully integrated, however, it should pay significant dividends, through provision of an increased organizational conflict management capacity, and, in turn, through enhanced morale and operational effectiveness.



NOTES

1. Christopher Moore, *The Mediation Process*, 2nd Edition (San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1969).
2. Conflict is defined by Hocker and Wilmot as, "... an expressed struggle between at least two interdependent parties who perceive incompatible goals, scarce resources, and interference from others in achieving their goals." J. Hocker and W. Wilmot, *Interpersonal Conflict*, 4th Edition (Madison, Wisconsin: WCB Brown and Benchmark, 1995), p. 21.
3. Coser suggests that inter-personal conflict can sometimes serve as an antecedent for positive change. Lewis Coser, *The Functions of Social Conflict* (New York: The Free Press of Glencoe, 1964), pp. 33-38.
4. For an overview of recent survey results regarding the cost of workplace conflict, see John Ford, "Workplace Conflict - Facts and Figures", available from <http://www.cgassociates.net/Articles_.htm>, accessed 14 April 2004.
5. A 1997 survey of Fortune 1000 corporations revealed that 90 percent of respondents viewed Alternative Dispute Resolution (ADR) as a critical cost-control technique. *Ibid.*
6. In a legal context, ADR is often used to describe resolution achieved outside formal litigation. Douglas Yarn (ed.) *Dictionary of Conflict Resolution* (San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1999), pp. 17-18.
7. Department of National Defence, *CANFORGEN064/03 ADMHRMIL*, dated 22 May 03.
8. Department of National Defence, *CANFORGEN 01/800 CDS/DM*, dated 01 January 00.
9. An informal poll of senior officers, conducted by the author at Canadian Forces Command and Staff College in 2004, identified some concern that ADR may be detrimental to the chain of command.
10. William Ury, Jeanne Brett, and Stephen Goldberg, *Getting Disputes Resolved* (San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1998), p. 7.
11. Positions can be viewed as the initial desires of the parties. For example, party A gets raise - party B does not get raise.
12. The increased use of formal conflict resolution processes is evident throughout North American society. A 1989 US Federal Courts Study Committee indicated that employment discrimination cases alone increased 2166 percent between 1970 and 1989. Ford, p. 1.
13. Conceptually, interest-based methodology could be used in a wide range of scenarios. Within the CF, ADR is employed primarily as a tool to handle interpersonal disputes.
14. Ury et al. pp. 11-12.
15. In a sample of a dozen DND cases utilizing ADR, several resulted in the rapid resolution of long-standing rights-based cases. Department of National Defence, "Conflict Management Program: Report for 2003-2004", 6 October 2004
16. US Postal Service ADR mediations take an average of four hours, and have resulted in 84 percent of all cases being closed without a formal complaint. The Postal Service has estimated that this has resulted in millions of dollars in savings since program inception. Made available from <http://www.cgassociates.net/Articles_.htm>, accessed 27 December 2004.
17. In such a formulation, the potential outcomes are limited to the competing positions of the participants, or to a compromise between the two viewpoints, neither of which promises to satisfy all disputants or to result in a lasting solution.
18. *Ibid.*
19. For the most part, the armed forces cannot hire people with the requisite skill sets in the labour market and are required to conduct extensive and costly internal training.
20. Within the CF, it has not been uncommon for members to file multiple, sequential complaints on apparently related matters.
21. Based on discussions with DND ADR practitioners.
22. The relative ratings are notional, and they do not apply in all cases.
23. James Hunt, Richard Osborn, and John Schermerhorn, *Basic Organizational Behavior*, 6th Edition (New York: John Wiley and Sons, 1997), p. 267.
24. For a discussion of unit cohesion and its importance to the military, see Christopher Straub, *The Unit First* (Washington: National Defence University Press, 1988).
25. This view of personnel primacy is widespread throughout military literature. In the Canadian context, it can be seen in Department of National Defence, *Duty with Honour: CFP A-PA-005-000 AP-001*, Ottawa, 2003.
26. For an overview, see Donna Winslow, "Misplaced Loyalties", in *The Human in Command*, Carol McCann and Ross Pigeau (eds.) (New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers, 2000), p. 296.
27. Department of National Defence, *Conflict Management...*
28. Department of National Defence, *Duty...* p. 4.
29. Department of National Defence, "National Defence Act" Section 33 (1), made available from <<http://laws.justice.gc.ca>>, accessed 16 April 2004.
30. Department of National Defence, LFCO 11-87, *Conflict Management Program Application*.
31. Department of National Defence, *CANFORGEN 064/03...*
32. Rights-based processes often have the authority to direct the chain of command to take certain actions.
33. Chris R. Shelley, "A Crisis of Character? Ethical Development in the Canadian Officer", in *Canadian Defence Quarterly*, Vol. 25, No. 4, (Summer 1996), p. 25.
34. Department of National Defence, *Conflict Management...* p. 18. Recent surveys have noted a marked increase in awareness.



Réunion des Musées Nationaux/Art Resource NY

Cast in the heroic guise of a battlefield leader, General Napoleon Bonaparte on the bridge of Arcola, November 17, 1796. Painting by Antoine Jean Gros.

AN INTEGRATIVE MODEL FOR ASSESSING MILITARY LEADERSHIP

by Doctor Tim A. Mau and Alexander Wooley

Introduction

All successful public, private and non-profit organizations realize that effective leadership is critical to fulfilling their mandates and missions. However, whereas the focus on leadership has been confined historically to those who occupied executive positions within an organization, the current trend has been for organizations to acknowledge the need to identify and nurture leaders at all levels.¹ Leadership, therefore, is no longer perceived as the exclusive domain of middle management and senior executives. Rather, it is something that many organizations now believe should pervade even the most junior ranks.

The Canadian military is no exception in this regard. The Canadian Forces (CF) has articulated the need to initiate a change in leadership culture, one that would not only see new recruits imbued with leadership skills but also would empower them to take action. One of the CF's recently articulated objectives was

to develop decisive leaders, and it set a five-year target to "define and apply high standards for the selection, development and assessment of military and civilian leaders at all levels."² In the 2003 annual report of the Chief of the Defence Staff (CDS), General Raymond Henault reaffirmed the commitment to foster enhanced leadership and professional development across the Canadian Forces: "Effective leadership and professional development are essential ingredients in building the CF of the future... Transformation... will require visionary thinking, as well as the ability to inspire, empower, and network."³

Doctor Tim A. Mau is an Assistant Professor in the Department of Political Science at the University of Guelph.

Alexander Wooley is a former British Royal Navy officer who graduated with a Master's degree from Georgetown University's Security Studies program in 2004.

However, even if it were assumed that this notion of identifying and developing leaders at all levels is a sensible one for most organizations, which is far from incontrovertible, the fact remains that it is certainly not so easily reconciled with the functionally hierarchical command-and-control culture of military units. Cohen and Tichy, two prominent leadership scholars, may be correct in their observation that command-and-compliance hierarchies are anachronistic in strong private sector organizations,⁴ but, in our view, it is premature to discard this form of structure in the military completely.

How, then, should the concept of leadership be perceived, and the process of leadership development undertaken in the Canadian Forces? Is it possible for the CF to embrace a new understanding of leadership in the military that lies somewhere between the two extremes of blind obedience to the commands of superiors (autocratic leadership), on the one hand, and some form of diffused or shared leadership (participative leadership/roving leadership/quiet leadership), on the other? Furthermore, is it the case that being a leader or providing leadership means different things, depending upon the position that one assumes within the military?

The purpose of this article is to stimulate further discussion regarding these questions by offering an exploratory, integrative model of leadership for the Canadian military. While it may be possible to develop leaders at all levels within an organization – despite the paucity of empirical evidence to support this frequent assertion – we would question whether any existing theories or models of leadership can be applied equally across an organization, from the chief executive officer down to the most junior employee. For example, is it reasonable to suggest that all employees within an organization can exude charismatic or transformational leadership? Some scholars would answer this question clearly in the affirmative.⁵ To our minds, however, while it may be possible, it is highly improbable. Employees at lower levels of the organization can unquestionably exude leadership, but this will likely be manifested very differently from those who occupy executive positions and are responsible for overall strategic planning and visioning, which is the level where transformational leadership should be more prevalent.

"Consequently, our position is that any useful model of leadership must examine the phenomenon at different levels within the organizational hierarchy."

Consequently, our position is that any useful model of leadership must examine the phenomenon at different levels within the organizational hierarchy. This is particularly true in the case of the military, where the emphasis on strategic leadership is not the only element that differentiates senior officers from their

subordinates. The CF operates in many different contexts, from peace to peacekeeping, including civil-military co-operation (CIMIC), to warfighting, and notions of effective leadership are not identical in all these situations. Moreover, the political aspect pertaining to the day-to-day operation of the CF must be considered. In addition to the military chain of command, there is a civilian leadership, headed by the Minister and Deputy Minister of National Defence. An integrative model of military leadership, therefore, must account for these important nuances as well as others in the external environment. Further research clearly will be needed to test the validity of this model, but this approach should prove invaluable in stimulating debate as to how leadership and leadership development in the CF should be properly defined and understood.

Understanding Leadership in the Military Context

Theoretical Overview

Several theories of leadership have been identified over the years, but it is beyond the scope of this article to provide more than a very cursory overview of the field. First to emerge was the so-called 'great man' theory of leadership, which essentially held that leaders were born, not made. Furthermore, those with the ability to assume great leadership were few in number. This notion was eventually displaced by the 'big bang' theory. According to this view, it was extraordinary events that coalesced to transform otherwise ordinary individuals into great leaders. Then, in the 1940s and the 1950s, there was a burgeoning of studies that can be classified as trait theories. The focus turned to identifying the personal attributes, as well as the technical, interpersonal and conceptual skills of leaders that made them so successful. There are still a number of scholars whose research is founded, wholly or in part, on this sort of approach.⁶

The next major trend was the advent of the behaviour approach. Researchers began to address the sorts of activities and behaviours demonstrated by both effective and ineffective leaders. Attempts were made to classify leader behaviour so as to facilitate our understanding of the practice and effectiveness of leadership. The focus tended to be broadly defined categories of leader behaviour as identified by employees in questionnaires, designed with the intent of measuring the degree to which leaders were either task-oriented or relationship-oriented. Out of this analysis emerged various styles of leadership that could be placed on a continuum, from autocratic/directive, to democratic/consultative, to participative.

Situational or contingency theories – which attempted to explain leadership in terms of contextual factors, such as, the nature of the work being performed, the specific characteristics of followers, or the external environment – surfaced in the 1960s and 1970s.

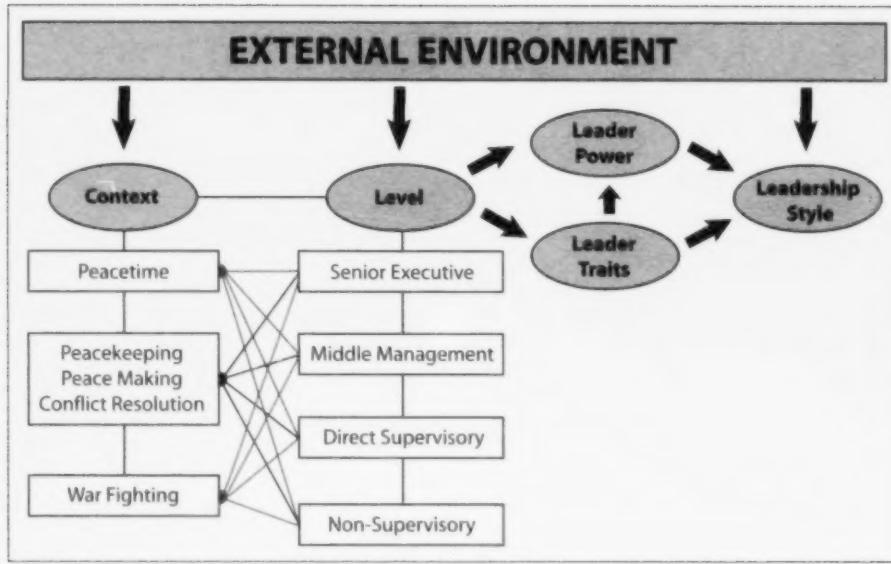


Figure 1 – An Integrative Model of the Military Leadership.

Other studies using this approach attempted to ascertain whether certain leader behaviours or trait patterns would be equally effective in all situations, the assumption being that they would not. This approach lies in stark contrast to universalistic theories of leadership, which offer prescriptions of leader behaviour that are optimal in all instances.

Finally, there have been a few attempts to examine leadership from a much broader perspective, bringing together different variables into a more comprehensive model. Professor Gary Yukl, for example, brings together several elements, namely situation, traits, power, and intervening variables, which he believes to be relevant to understanding leadership behaviour.⁷ It is a useful approach for examining leadership more generally. Efforts to develop integrative models, however, have unfortunately been minimal to date.⁸ Our own integrative model, which has been designed to address leadership specifically from the military context, will be outlined below.

A Preliminary Integrative Model

As with any model, the leadership model that we outline forthwith is an attempt to visually depict and synthesize a vast and complex body of research. More specifically, our aim is to offer an integrative model for understanding leadership that is congruent with the special needs and circumstances of the Canadian Forces. Our model, presented in Figure 1, is unabashedly 'situationist' or 'contingent' in orientation, since we concur with Fred Fielder, the eminent psychology professor, who revolutionized the study of leadership with his contingency theory. Fielder believes "...it is meaningless to talk about leadership outside of the situational context."⁹

Situational approaches or contingency theories typically are based on the assumption that different behaviour or trait patterns will be effective in different situations, and that no one behaviour or trait pattern is necessarily optimal in all situations. Leadership situation has been interpreted in many ways by researchers over the years; some have taken it to mean physical locale, while others have focused on group member motivation, organizational structure, task difficulty and complexity, or the stressfulness of the task. We have conceptualized leadership situation some-

what differently. For our model, the exigencies of both the *context* in which the leadership is provided and the *level* of the individual in question largely determine the characteristics and skills, and, as a corollary, the leadership style required of military leaders.¹⁰ As evident from the following statement, John Kotter, a professor at the Harvard Business School, was somewhat cognizant of the need for this distinction: "...a peacetime army can usually survive with good administration and management...coupled with good leadership concentrated at the very top. A wartime army, however, needs competent leadership at all levels. No one yet has figured out how to manage people effectively into battle; they must be led."¹¹ Moreover, the proposed model accounts for the *environmental factors*, as well as the personal *traits* and *power* of the individual that palpably shape leadership in the military setting.

The first consideration when studying leadership in the military is the context. Effective leadership potentially will be defined differently in each of the broadly defined contexts of peacetime, peacekeeping, and warfighting. Peacetime is a common operational context for the Canadian Forces, since Canada faces no direct conventional military threat on a day-to-day basis. This category would also include the various domestic CIMIC activities with which the military is involved – for example, in providing an emergency response to a domestic crisis, such as the fires that ravaged the interior of British Columbia in 2003.

The peacekeeping scenario involves those situations whereby the CF is asked to join a United Nations, NATO or other bilateral or multilateral operation in conjunction with our allies. These missions also involve the implementation of the CIMIC doctrine. Although members of the CF who are deployed for such operations

are not 'at war', these situations are often volatile and hostile, which clearly present a unique set of leadership challenges for all military personnel. Most recently, they include Canada's contribution of naval assets to the Arabian Sea in support of the multi-national coalition fighting the Global War on Terror.

Warfighting is the final context within which military leadership is exercised. While this situation has been extremely rare for Canadian Forces personnel, Canadian defence policy continues to identify having multi-purpose combat-capable maritime, land, and air forces as its *raison d'être*.¹² In these instances, where members of the CF are faced with extremely high levels of stress and uncertainty, the requirements for leadership are transformed yet again.

Second, it is important to distinguish how different styles of leadership are demonstrated at the various levels of the military chain of command. For example, leadership provided by the CDS or someone in the general officer ranks will differ from that of a junior officer. As such, the proposed model reflects the three commonly defined management levels in the organizational hierarchy – namely senior executive, middle management, and direct supervisor –¹³ as well as a fourth category, non-supervisory, to reflect the prevailing notion that organizations should aim to develop leaders at all levels. The distinction that we make below in terms of identifying specific ranks with particular types of leadership is by no means absolute. The main purpose of this exercise is to demonstrate that the type of leadership the CF would like to develop in its soldiers will vary, depending upon one's rank, responsibility, role or mission.

At the senior executive level, the leadership cadre is concerned principally with defining and articulating the strategic framework for defence planning and decision-making for the Canadian Forces. The emphasis is on creating a vision, mandate and mission that can direct and inspire all CF personnel. This level would certainly include the CDS, the Vice-Chief of the Defence Staff, the various Deputy Chiefs, and, perhaps, the general officer ranks, but, since the military is ultimately accountable to Canadian citizens, the general populace must endorse – at least implicitly – any role that the military is to assume in society. This civilian control is maintained through our political system, which



The Great War presented many compelling leadership situations. The Defence of Sanctuary Wood, by Captain Kenneth Keith Forbes.

effectively means that strategic leadership for the CF also originates with the Minister of National Defence, who, by virtue of our parliamentary tradition of ministerial accountability, is responsible to the people, as well as the Deputy Minister and various Assistant Deputy Ministers of National Defence, all of whom are expected to provide the minister with a broad range of expert policy and management advice.

In *realpolitik* terms, however, the relatively small size of Canada's contribution to multilateral operations means that rarely is this country able to determine strategy on its own. Canada typically has provided forces for peacekeeping and warfighting in support of NATO or UN operations, or as a coalition member, but with the strategic aims and objectives having been developed elsewhere. In the past, the exception has come where threats have been posed closer to home, for instance, during the October 1990 crisis at Oka, or when fishing resources were threatened by Spanish trawlers in 1995 on Canada's east coast. On these occasions, the military was called out in support of national security, with the strategy originating in Ottawa. A similar context could develop if Canada were obliged to respond to an asymmetric threat to its home soil, for example, to counter a terrorist threat or action.

Intermediate management is the next level where leadership is exercised. Included in this category would be the various mid-seniority officer grades (colonel, lieutenant-colonel, major) and senior non-commissioned officers (chief warrant officer, master warrant officer, warrant officer, sergeant), who are responsible for providing leadership to still sizeable units. This leadership involves establishing team objectives and group norms. Efforts to enhance the role of senior non-commissioned

officers in CF decision-making, in particular, has been recognized as a priority, because of the extremely important role that they play in transmitting values, inculcating discipline and sustaining morale.¹⁴

Lower down in the organizational hierarchy, it is possible to identify and examine direct supervisory leadership. These individuals, including the junior officers (captain, lieutenant, second lieutenant) and junior non-commissioned officers (master corporal, corporal), have responsibility for ensuring that assigned tasks are completed, and that those under their command are receiving the appropriate support and advice to guide their professional and personal development.

Finally, the fourth category, non-supervisory, accounts for those members of the CF (privates and corresponding ranks) who, in the past, would not have been expected to exude any real leadership. Today, however, there is a desire not only to promote and develop military leaders from within, but also to actively recruit individuals with demonstrated intellectual and leadership ability. Although the opportunities for these individuals to demonstrate leadership will be limited, there may, nonetheless, be certain identifiable situations when tangible manifestations of leadership are both appropriate and desirable.

The model also considers other variables, such as the power base and traits of the leader, and the external environment, which will have an impact on the style of leadership that would be appropriate, given the specific context and level. Similarly, several key aspects of the external environment will have important implications for military leadership. The civilian political control of the CF identified earlier is one. Unfortunately, few members of the public, or their elected officials, understand the military or appreciate its role in society, which often means that the political strategic vision for the military is divergent from the one emanating from the armed forces. Even if there is a mutually agreeable vision of the structure of the Canadian Forces, the politics of the budgeting process will often mean that insufficient resources are allocated to the military to fulfil its mandate. Economic considerations, therefore, are crucial.

Globalization also merits consideration. Militaristic interventions are frequently bilateral or multilateral in orientation, which means that the CF, according to the principle of interoperability, is focusing on ensuring the seamless integration of military personnel (as well as tactics, training and technology), both across the various services and with those of our allies. At the same time, our troops are deployed to theatres across the globe, which means that they are constantly exposed

to new cultural demands and expectations, as well as unfamiliar legal and ethical issues. Obviously, these factors result in some unique leadership challenges.

Technological innovation is a fourth aspect of the external environment that impacts upon military leadership. With technological advancement has come the ability to devolve leadership responsibility and decision-making down to lower levels of the forces. This, in conjunction with the evolving concept of manoeuvre warfare, has radically transformed how military leadership is perceived and executed.

These are but a few of the environmental factors that have an impact upon military leadership. Another obvious one would be the organizational, political and societal culture.¹⁵ There are other important factors we clearly have not identified. All external environmental influences should be considered relevant, and, as this model is refined and tested, explored more fully.

The importance of traits and power cannot be overlooked. Power and influence, in particular, are central to many definitions of leadership, and, therefore, it is critical to consider the actual foundations of a leader's power, the extent to which it is either positional or personal, and how it can change over time. For example, military officers who might have exuded leadership that would be considered more positional than personal at one stage in their careers might find that subordinates confer more personal power upon them after they have exhibited courageous behaviour while on a particular mission or deployment. In short, the power base of a given leader is not static; it can, and does, change over time. Crucially, the inclusion of this variable will ensure that appropriate consideration is given to the all-important leader-follower dynamic.

The traits and skills of leaders must be examined in much the same way. A variety of cognitive, technical and interpersonal skills typically are required to assume positions of leadership, but these skills can be developed and honed with sustained effort.¹⁶ They will also vary, depending upon the context within which leadership is being exercised. As the model suggests, leader power will also be determined, to some extent, on the basis of the skills or competencies (traits) of the leader.

**"Peacetime
is a common
operational context
for the Canadian
Forces, since Canada
faces no direct
conventional military
threat on a
day-to-day basis."**

The final component of this integrative model is *leadership style*. This is the term used to describe the various types of leadership identified in the literature, including transactional and transformational leadership, charismatic leadership, quiet leadership, primal leadership, servant leadership and autocratic leadership, among others. In her assessment of public service leadership,

"Technological innovation is a fourth aspect of the external environment that impacts upon military leadership."

for they function in a complex and unstable organizational environment."¹⁷ If this is true for the public service, then it is even more so the case for the military, given its greater complexity and organizational instability. Military personnel at different levels of the chain of command will be required to employ different styles of leadership, depending upon the context in which they find themselves. No one style of leadership is appropriate or suitable across all levels of the military, and leaders at a given level may need to employ different styles, depending upon the circumstances within which they are operating.

Discussion

As noted previously, early research into the nature of leadership favoured the trait approach. There have been hundreds of studies conducted to determine the qualities essential to the outstanding leader, as well as lengthy listings of the many human qualities no leader could do without. Both the trait approach and the behaviour approach that followed it seemed to have particular application for and examples from the military. Major wars of the past two centuries offered up celebrated leaders – Nelson, Napoleon, Wellington, MacArthur, Patton and Schwarzkopf, for example – with distinct and varying leadership styles, susceptible to study and emulation.

While still considered successful today, later research, such as that undertaken by professors Goleman, Boyatzis and McKee, concluded that the commanding or coercive approach, typically identified with the traditional military command-and-control organizational culture, was, in fact, the least effective in most situations. They noted that the military model of leadership, which was most appropriate for the battlefield, is evolving. Consequently, alternative styles of leadership, designed to foster commitment, *esprit de corps* and teamwork, are increasingly being used in modern military organizations to balance the commanding style that has long been the norm.¹⁸

Recent research finds that successful leaders actually minimize their personality, while boosting the organization and its employees. Jim Collins, an independent researcher who operates a management research laboratory in Colorado, characterizes the "Level 5," or executive leader, as someone who marries personal humility with intense professional will. Level 5 leaders have ambition, not for themselves but for their organization, apportioning

Joan Price Boase concluded that bureaucrats employ different styles of leadership depending on the situation: "In sum, it must be stressed that no one leadership style is appropriate in all situations. Senior managers in the public service must be prepared to be flexible,

credit to others, but assuming the blame when things go wrong."¹⁹ Similarly, Robert Goffee and Gareth Jones, the founding partners of Creative Management Associates, an organizational consulting firm in London, note that good leaders reveal their approachability and humanity.²⁰ But while the trait and behaviour approaches still, perhaps, have some merit, newer methods of inquiry, such as situational theory, have emerged, and they offer the most promise for understanding leadership in the military context.

Few professions experience such extremes of situation as the military. At one contextual extreme, peacetime, the day-to-day activity of the Canadian Forces requires a strong foundation of management from the top down, as befits a large, bureaucratic organization. Therefore, what is in place is a hierarchical system of compliance, formal authority, rewards and sanctions – typical characteristics of the transactional workplace. But the CF is not a typical workplace. The situational contexts identified back in Figure 1 mean that the military must carry out activities for much of the time (peacetime) that bear little relation to what it might be called upon to do in war, or on a peacekeeping mission.

To be effective, the CF must be able to transform itself as external circumstances and the senior executive level dictate. The dichotomy is that while most members



General Sir Julian Byng, the British officer who transformed the Canadian Corps into a great fighting machine.

CWM 1968013-000 Album P 35



DND photo ZK818 CFP/PU

Major-General Bertram M. Hoffmeister, Commander of 5th Armoured Division from March 1944 to June 1945. General Hoffmeister is widely considered to be one of the best of the Canadian general officers who served during the Second World War.

of the Canadian Forces spend the majority of their careers at peace, military organizations train for war. While the CF is a large organization requiring day-to-day management, its ultimate *raison d'être* is to train men and women for the two other contextual categories in which it is called upon to operate. The Canadian Forces exists to protect Canadians and their interests, and so leadership development programs should not be designed to create great peacetime leaders, but, rather, to develop great leaders for peacekeeping and for war.

At the same time, the three contextual categories identified in Figure 1 do not exist in isolation. Rather, each is able to cascade to the other, and to offer lessons up and down the schematic chain. Lessons can be learned in one context and taught in another. For example, one psychological determinant frequently cited as critical to success in war is morale. Morale is a product of leadership, but it can and should be developed and nurtured in peacetime, and then used in time of need to act as a bulwark. The senior executive can build morale strategically, through strong recruitment and retention programs, sound communication across the levels, better pay and living conditions, and fair deployment rotation practices. The supervisory level

of leaders builds morale at a tactical level, ensuring subordinates know that they are properly cared for and led, with opportunities provided to acquire training and technical expertise, leave, and future promotion and advancement. Morale, in turn, produces traits in both followers and leaders thought universally desirable, namely confidence, fortitude and resilience.

There is also overlap in conceptual terms. At the strategic level, sound management, established in peacetime, is the foundation for good leadership within all three situational contexts. In peacetime, few 'followers' would be willing to be subordinate to someone who was an outstanding leader, but possessed poor management skills. One leadership text used to teach naval officers in the United States observes: "A successful organization is usually well managed; management is an integral part of leadership. Usually leadership cannot succeed without well-executed management, and successful officers must be competent in both managerial and leadership skills."²¹

But war, by its very nature, tends to act in conflict with the rigidity and formalities of transactional leadership. Eric Clemons, a professor at the Wharton School of Business at the University of Pennsylvania, and Jason Santamaria, an associate at Morgan Stanley in New York and a former artillery officer in the US Marine Corps, list four human and environmental factors that characterize military conflict. They are friction, uncertainty, fluidity, and disorder.²² Perhaps this is why leadership and war have always gone hand in hand. War is characterized by fluidity, chaos, and change, and leadership is about innovating in response to change. As professors Conger and Kanungo noted, an environment in crisis is thought to be more receptive to leadership in general and more open to proposals for radical change.²³

Turning to the power levels offered in Figure 1, one may generalize that, during peacetime, each level of authority reflects a corresponding and proportionate increase in leadership responsibility, as one ascends the scale to senior executive. The nature of conflict, and developing environmental factors such as technology and the doctrine of manoeuvre warfare, mean that, in recent years, it has become recognized that the same does not hold true for the peacekeeping, and, especially, the warfighting contexts. In these situations, the senior officers and civilian executive must continue to exercise leadership on a strategic scale, but leadership must also be developed and exhibited through all the ranks, so as "to best cope with uncertainty, disorder, and fluidity of combat."²⁴

The decisions of subordinate leaders, however, must be consistent with and also further the 'commander's intent.' The aim is to give those closest to the action the latitude to take advantage of on-the-spot information unavailable to their superiors, while carrying out their

broad strategic aims. It should be evident that, in order to enact the commander's intent, subordinate leaders must be able to think like their commander. Again, this is a foundation that can be taught, and developed, during peacetime.

As previously established, at the senior executive level, leaders are principally concerned with defining and articulating the strategic framework. The emphasis is on creating a vision, mandate, and mission that can direct and inspire all members of the Canadian Forces. This concern will remain constant for each of the three identified contexts. They may call on varying skills commensurate with the situation, but the projected traits and leadership style will likely call for less dramatic transformation than that required at the middle management and direct supervisory levels between peacekeeping and warfighting. In those cases, these military leaders in the field must motivate and inspire in harm's way, and in the face of rapidly changing circumstances.

Earlier, we discussed how certain aspects of the peacetime context become of benefit during peacekeeping and warfighting. Conversely, our research suggests that the lessons flow both ways. While it is difficult to teach the leadership traits, skills, and styles required during these latter two contexts in peacetime, it is not impossible. The US Marine Corps, for example, practises extreme training on a large scale, using live ammunition in major exercises in order to develop leadership and confidence.²⁵ Our research and model would suggest that, in order to develop transformational leadership skills in the CF, peacetime training itself should become transformational and decentralized, with an emphasis upon both teamwork and the role of the individual. If change and fluidity are the constants found within the war and intense peacekeeping contexts, then learning to cope with and embrace change within the concept of the varying situational contexts must become a strong feature of leadership training during peacetime.

Conclusion

That the CF, at this juncture, would be concerned with nurturing leaders of exceptional quality is not surprising. Virtually all public and private sector organizations that want to remain competitive in a globalizing world have come to recognize that the only way to do so is to make the leadership investment. What is perhaps remarkable is the nature of the crusade being undertaken. The CF is making a serious effort to design and implement a human resources strategy to identify and develop leaders, not simply at the senior executive level, where 'true' leadership has traditionally been thought to reside, but at all levels of the organization.

"To be effective, the CF must be able to transform itself as external circumstances and the senior executive level dictate."

However, it remains to be seen to what extent the Canadian Forces realistically can counterbalance the use of a commanding or coercive style of leadership in favour of more democratic and participatory alternatives. In any case, events may be overtaking developments in curricula. The reality and circumstances of 21st Century warfighting appears to be putting premium on transformational leadership development amongst junior leaders. The Revolution

in Military Affairs, and circumstances following the 9/11 attacks, have resulted in the Americans placing greater emphasis on small military units, operating with greater autonomy and innovating 'on the fly', as in the case of Special Operations Forces prosecuting the Global War on Terror, and junior Marine Corps and Army officers fighting insurgents in Iraq.

Therefore, if the Canadian military really aspires to nurture transformational leaders at all levels, the significant leadership-training reforms that have already been initiated need to continue apace. More importantly, clearly communicated bounds on the latitude of action and initiative must be established, so that leaders still conform to the command-and-control structure necessary to the military.

In the end, it simply may not be feasible to 'operationalize' a military model of leadership that would see everyone throughout the chain of command fully exhibit leadership behaviours. After all, both warfighting and some peacekeeping operations will still probably necessitate, in large measure, a commanding style approach to leadership. Yet, in combat situations, it is still possible to envision 'life and death' circumstances, whereby even the non-supervisory ranks might be required to react spontaneously with innovation and creativity – and without direct orders – in the face of a completely unexpected contingency.

What this suggests is that the execution of leadership in the military context is much more complicated than in most organizational settings. We have attempted to capture the essence of this complexity by formulating an integrative model. Our aim was to be as parsimonious as possible in the articulation of this model, without limiting the ability to apply it fruitfully to the study of leadership in the military context.

According to this model, understanding the context within which the military is operating and the

"The reality and circumstances of 21st Century warfighting appears to be putting premium on transformational leadership development amongst junior leaders."



DND Photo PC-2479

The epitome of air force leadership. Air Vice-Marshal Clifford M. "Black Mike" McEwen (right) while commanding #6 (RCAF) Group.

specific level of the individual in the organizational hierarchy is absolutely critical to determining the style of military leadership that is ultimately appropriate. Different styles of military leadership will be required, depending upon who is assuming the leadership role and the context in which he or she is situated. Therefore, exceptional leadership in the military will demand that individuals are able to choose from an array of styles to suit the specifics of a given situation. The behavioural dilemma is formidable. Even the most seasoned leaders will find it difficult to adjust their style as the circumstances dictate. Younger members of the forces, occupying subordinate

positions, may find this lack of precision in the identification of leaders and leadership styles employed to be extremely confusing. If there is any chance for the military to successfully adapt this 'leadership-at-all-levels' approach, an extensive investment in training and personal development will be required.

Leadership styles will also be selected on the basis of the skill set and traits possessed by a given leader. The development of specific competency models, a process already being undertaken in the Canadian Forces, is extremely relevant in this context. In addition, the model requires that the various aspects of leader power be examined and incorporated into an overall assessment of the leadership styles used. This is an explicit recognition of the importance of followers, both in terms of their perceptions and needs, to the attribution of leadership. Finally, the external environment must be understood, since it will have an impact on all aspects of military leadership.

In the end, this integrative model is but the first step in a long process of investigating the problems and opportunities related to leadership in the military. Further refinement and testing of the model will be required. But it should serve to provide other researchers with a framework for undertaking the onerous, but critical, task of properly conceptualizing leadership in the Canadian Forces.



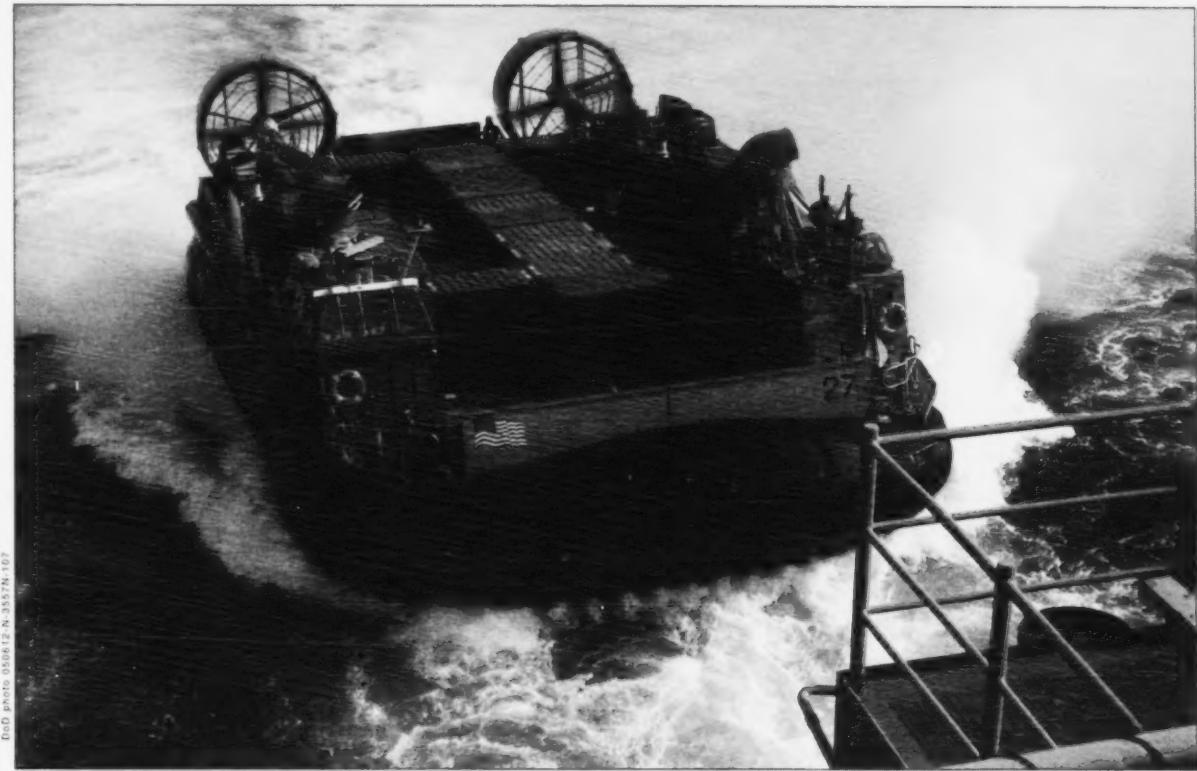
NOTES

1. See for example, James Kouzes and Barry Posner, *The Leadership Challenge: How to Keep Getting Extraordinary Things Done in Organizations* (San Francisco: Jossey-Bass, 1997), p. xx.
2. Department of National Defence, *Shaping the Future of the Canadian Forces: A Strategy for 2020*, 1999. Available online at <www.vcds.dnd.ca/cdcs/strategy2k/intro_e.asp>.
3. Department of National Defence, *A Time for Transformation: Annual Report of the Chief of the Defence Staff, 2002-2003*, 2003, p. 20.
4. Eli Cohen and Noel Tichy, "Leadership Beyond the Walls Begins with Leadership Within," in Frances Hesselbein et al (eds) *Leading Beyond the Walls* (San Francisco: Jossey-Bass 1999), pp. 133-145.
5. See, for example, Bernard Bass and Bruce Avolio, "Transformational Leadership: A Response to Critiques," in Martin Chemers and Roya Aman (eds) *Leadership Theory and Research: Perspectives and Directions* (New York: Academic Press 1993), pp. 49-80.
6. See, for example, Daniel Goleman, Richard Boyatzis and Annie McKee, *Primal Leadership: Realizing the Power of Emotional Intelligence*. (Boston: Harvard Business School Press, 2002); Kouzes and Posner; and John William Gardner, *On Leadership* (New York: The Free Press, 1990).
7. Gary Yukl, *Leadership in Organizations*. (New Jersey: Prentice-Hall, 1998), Chapter 19.
8. See Martin Chemers, "An Integrative Theory of Leadership," in Chemers and Aman, pp. 293-319.
9. Fred Fielder, "The Leadership Situation and the Black Box in Contingency Theories," in *Ibid.*, p. 2.
10. It appears that programs developed and now offered through the Canadian Defence Academy have been designed with this reality in mind. See Department of National Defence, *Report on Plans and Priorities, 2005-2006*. Available online at <http://www.vcds.dnd.ca/dgsp/pubs/rep-pub/ddm/rpp/rpp_e.asp>.
11. John Kotter, "What Leaders Really Do," in *Harvard Business Review on Leadership* (Boston: *Harvard Business School Publishing*, 1998), p. 40.
12. Department of National Defence, *Canada's International Policy Statement: A Role of Pride and Influence in the World – Defence*, 2005.
13. Richard Paton, "Middle Managers: Upscale Supervisors or Emerging Executives," in *Canadian Public Administration*, Vol. 32, No. 2 (1989), p. 245, has used this classification to describe management levels in the public service.
14. Department of National Defence, *Report to the Prime Minister on the Leadership and Management of the Canadian Forces*, 1997. Available online at <www.dnd.ca/eng/min/reports/pm/mnd.60.html#> TOC.
15. See Harry Triandis, "The Contingency Model in Cross-Cultural Perspective," in Chemers and Aman, pp. 167-188.
16. See Goleman et al., 2002; Daniel Goleman, "What Makes a Leader?" in *Harvard Business Review* (November-December 1998), pp. 93-102; Kouzes and Posner; and Warren Bennis and Burt Nanus, *Leaders: The Strategies for Taking Charge* (New York: Harper & Row, 1985).
17. Joan Price Boase, "Leadership in the Public Service: Renewing an Essential Management Skill," in Maureen Mancuso, Richard Price and Ronald Wagenberg (eds), *Leaders and Leadership in Canada*. (Toronto: Oxford University Press, 1994), p. 195.
18. Goleman et al., 2002, pp. 76-78.
19. Jim Collins, "Level 5 Leadership: The Triumph of Humility and Fierce Resolve," in *Harvard Business Review*, Vol. 79, No. 1, (January 2001), pp. 66-76.
20. Robert Goffee, and Gareth Jones, "Why Should Anyone Be Led by You?," in *Harvard Business Review*, Vol. 78, No. 5, (September-October 2000), pp. 62-70.
21. Karel Montror, Thomas McNicholas, Anthony Ciotti et al. (eds), *Naval Leadership: Voices of Experience*. (Annapolis: Naval Institute Press, 1998), p. 13.
22. Eric Clemons and Jason Santamaria, "Maneuver Warfare: Can Modern Military Strategy Lead You to Victory?," in *Harvard Business Review*, Vol. 80, No. 4, (April 2002), pp. 57-65.
23. Jay Conger and Rabindra Kanungo, *Charismatic Leadership in Organizations*. (Thousand Oaks: Sage Publications, 1998), p. 23.
24. Clemons and Santamaria, p. 62.
25. David Freedman, *Corps Business: The 30 Management Principles of the U.S. Marines*. (New York: HarperBusiness, 2000), pp. 69,168,170.



Two CH 146 Griffon helicopters launch on a Maple Flag sortie out of Cold Lake.

DND photo FA2006-0249 by WO Serge Peters, Air Public Affairs



DOD photo 050612-N-3557N-107

A U.S. Navy Landing Craft Air Cushion (LCAC) manoeuvres to enter the well deck of the amphibious assault ship *USS Kearsarge* in June 2005.

REVIVING THE PRINCES¹ – SOME THOUGHTS ON A CANADIAN STANDING CONTINGENCY TASK FORCE

by Major Les Mader

Introduction

In its *Defence Policy Statement* (DPS) of April 2005,² the Canadian government announced a radical shift in the political direction that has guided the Department of National Defence (DND) and the Canadian Forces (CF) for decades. The changes contained therein are even greater than those found in the post-Cold War 1994 *Defence White Paper* that continued the 'stove-pipe' commitment of forces to overseas missions.³

The major change from such 'stove-piping' is the DPS requirement for a Standing Contingency Task Force (SCTF) of air, land and sea forces, to be available upon 10 days notice to deploy on expeditionary operations under a single commander.⁴ Although the DPS does not say so specifically, it is clear, from comments made by the Minister of National Defence (MND) and the Chief of the Defence Staff (CDS), that the SCTF will have an amphibious capability.⁵

Given that Canada has shown little interest in amphibious operations since the Second World War, developing the SCTF will be a significant undertaking.

Its required high level of readiness will create heavy demands for personnel, maintenance, and spare parts for its equipment, not to mention the tempo and scope of single-component training.

Further, the force's worldwide responsibility will require a sophisticated supporting intelligence system and a responsive cartographic/hydrographic capability. Otherwise, the SCTF commander and staff will not have the necessary tools for planning a broad range of possible missions.

Finally, the non-traditional (in Canadian terms) joint nature of the SCTF will impose major training and societal changes. The establishment of joint operating procedures, education of personnel in the use of solid doctrine, as well as frequent joint training will be required to ensure

Major Les Mader, an experienced field and air defence artillery officer, is currently employed with the Land Staff in National Defence Headquarters. He has served in the equipment procurement and secretariat sections of the Land Staff, along with the Operational Research Division.



Another shot of a LCAC being directed into the well deck of the *USS Iwo Jima* as it steams toward the Gulf Coast in August 2005.

that the force has the skills and cohesion needed to succeed during difficult missions, given the limited time available for final preparations and deployment. The resolution of these and other issues will necessitate a concentrated effort by the Canadian Forces for years to come.

However, in spite of, or, perhaps, due to the complexity of the issues to be resolved, comments have been made in various fora that cause one to wonder what kind of SCTF is sought. Some have suggested that the SCTF needs only one amphibious ship, which could simply be a modified civilian vessel. It has even been implied that the SCTF will not be required to deliver its troops into a ground battle. The situation in which they would be placed is not described, but the image brought to mind is that of a robust administrative delivery.

An SCTF created and based upon such minimalism might find itself to be a force lacking flexibility and combat capability. Thus, it might be envisaged as simply a 'flag-waving tool'. This article will identify what this writer believes is the minimum SCTF requirement, and the case for this requirement will be developed as follows:

- Some missions that the SCTF might be called upon to conduct;
- The required nature of its landing force;
- The estimated composition required of the landing force;

"Further, the force's worldwide responsibility will require a sophisticated supporting intelligence system and a responsive cartographic/hydrographic capability."

- A discussion of the conduct of amphibious operations;
- Some suggestions for the SCTF; and finally
- Conclusion.

Possible SCTF Missions

The missions that a contingency force might have to conduct are inherently difficult to specify, as they depend upon unknown events. However, two likely missions for the full SCTF that immediately come to mind are: reacting to a short-notice humanitarian crisis in a failed/failing state that involves internal conflict; and carrying out a Non-combatant Evacuation Operation (NEO).

The international operation conducted in Somalia in 1992 is an example of the first type of contingency. Climate change and the continued existence of failed/failing states make another such mission probable, in this writer's view.

The requirement to be able to conduct NEOs is found in both the *1994 Defence White Paper*⁶ and the DPS,⁷ and it is supported by Canadian Forces doctrine.⁸ The relevance of a sea-based NEO capability is confirmed by information found in the Canadian Navy's *Leadmark* 'way-ahead' document,⁹ and in an article by Doctor Sean Maloney of the Royal Military College of Canada.¹⁰ These sources demonstrate that, on at least 14 separate occasions since 1949 – or roughly once every four years – Canada has planned NEOs/evacuations of deployed Canadian troops that have involved the use of naval forces. In nine cases, ships actually sailed, and, for at least two of these operations, land units were alerted to deploy with the ships. It is also likely that the less structured post-Cold War world could lead to more such requirements.

The Required Nature of the Landing Force

A review of Canadian NEO doctrine provides guidance on the type of landing force that the SCTF must be able to put ashore. While our doctrine emphasizes the importance of keeping a NEO force as small as possible, and of respecting the sovereignty of the host nation,¹¹ it also recognizes that evacuations can be conducted in

varying threat environments.¹² Thus, the landing force must be able to react to rapidly evolving situations and changing threat levels. This argues for a force that is trained to carry out tasks ranging from negotiations with local forces, through to combat operations. Conducting a NEO with a landing force clearly able to fight might actually provide sufficient deterrence to prevent violence.

At the same time, the SCTF's contingency role makes clear that it, as well as its landing force, must have great inherent flexibility in order to be able to respond to various types of crisis. There will be little opportunity to redesign and rebuild either the landing force or the SCTF itself once a crisis materializes. Thus, the landing force must contain all the elements and equipment needed for a range of contingencies, including NEOs and humanitarian intervention.

The Estimated Required Landing Force Composition

Being a mission for which Canadians have doctrine and precedent, it is now appropriate to use the NEO task to illuminate the rest of this article. Considering a hypothetical NEO conducted from the sea allows one to estimate the composition of the landing force required, and to identify – in turn – the remainder of the SCTF components likely needed.

A NEO, other than a simple withdrawal of staff from an embassy, will typically require the establishment of at least one assembly point, as well as an evacuation centre or an evacuation site.¹³ Convoys may be required to move the evacuees between the two locations. From this, one can estimate a need to deploy at least one sub-unit-sized element to each site, and to escort convoys. However, committing the entire SCTF landing force to two sites and the convoys would leave the commander without any reserve or flexibility. Thus, it appears reasonable that the SCTF contain at least one additional combat sub-unit (for a minimum of four), as well as a deployable command element and supporting arms and services. While not every NEO will require four sub-units deployed in country, being able to do so would permit the conduct missions of varying levels of difficulty.

The requirement to be ready to escort evacuee convoys means that the SCTF must be provided armoured fighting vehicles (AFVs) for this task. These vehicles could be armoured utility vehicles, such as the G-Wagon, and/or LAV III armoured personnel carriers. A battalion-size force, with the ability to mount at least one sub-unit in AFVs, would provide a robust and reasonable capability to conduct a Canadian-only NEO, or to contribute effectively to a larger coalition operation.

"Convoys may be required to move the evacuees between the two locations."

The Conduct of Amphibious Operations

The term 'amphibious operations' likely brings to mind various images for different readers, leading to confusion when discussing or contemplating this topic. Therefore, it may be helpful to provide a common reference point by suggesting that amphibious operations be thought of as, "*operations launched from ships at sea, using some combination of landing craft and/or aircraft, to place a tactically ready force ashore to carry out a mission that involves (at least potential) danger.*"¹⁴

History has witnessed examples of ill-equipped, *ad hoc* forces that conducted successful amphibious operations.¹⁵ However, these tend to be the exception to the general rule that, in addition to a trained, suitable landing force, successful amphibious operations must include:

- a. Capable landing craft and/or aircraft to move the landing force from the ships to the mission area;
- b. Sufficient ships of the necessary types to carry and support this force; and
- c. Adequate supporting forces – including air and firepower – to assist the landing force in its mission and to protect the amphibious ships.

Helicopter and Landing Craft Requirements

The Need for Transport Helicopters – Transport helicopters have become an instrument of choice for landing troops ashore. No modern landing ship is designed without some capability to operate helicopters – some ships are almost exclusively helicopter-oriented. Capable helicopters provide the ability to move troops quickly, over impassable coasts, from ships located beyond the horizon. This affords surprise while providing a speedy response, a significant range of action, and flexibility. These elements, in turn, generate a certain 'shock effect'. Helicopters are particularly useful during NEOs conducted within large countries, with scattered groups of individuals needing evacuation. The absence of such a class of transport helicopters can seriously influence the planning for an amphibious operation.¹⁶ Medium-lift helicopters typically can carry half a platoon of troops – for example, the S-92 helicopter, from which Canadian Forces *Cyclones* are derived, can transport some 22 combat-ready soldiers.¹⁷ Heavy-lift helicopters, such as the CH-47, can carry approximately 33 to 55 troops.¹⁸

The Value of Air Support – Air support contributes to the success of amphibious operations in two different ways. Firstly, the air component helps protect the amphibious ships and their disembarked landing force from enemy air power. Secondly, it assists the landing force in the accomplishment of its mission. During the



LCACs prepare to enter the well deck of amphibious assault ship, the *USS Kearsarge*, during exercises off the coast of Jordan in August 2005.

post-Cold War world, it is probable that any mission in which the SCTF is involved will benefit from Allied air support, or it will be a specialized NEO mission, where hostile air forces are not a significant consideration. Clearly, however, even in such benign circumstances, the ability to provide appropriate and intimate air support to the landing force would be very useful in some tactical situations. The intimacy of the working procedures required of this support argues in favour of it actually belonging to the SCTF. Given the likely low risk from the enemy air threat, having a number of attack helicopters travelling with the transports would be a simple way of providing such support.

The Need for Landing Craft – While capable and popular, helicopters have their limitations – a few shoulder-launched air defence missiles can make their use problematic – they are limited by some flying conditions – and they cannot lift many heavy loads efficiently. Thus, they would be unable to carry the AFVs that will be required in at least some contingencies. Therefore, they must be supported by landing craft to enhance their mission flexibility. While such craft need a suitable beach or port, and cannot move as quickly as aviation, they can carry supporting vehicles and heavy logistic loads ashore easily, and they are unaffected by some weather conditions that would ground a helicopter-based force.

Ship Requirements

The operational advantages offered by having both helicopters and landing craft available to transport and support a landing force clearly indicate that the SCTF requires ships with large flight decks, as well as the ability to launch landing craft loaded with troops and/or

"Having identified the theoretical requirements, one can now examine how they could be met."

AFVs. This latter requirement highlights the need for some ships to have a floodable well deck (dock), where the landing craft can be stored. This will allow troops and vehicles to enter the landing craft safely and under cover while the dock is dry. When it is time to move towards the shoreline, sea conditions permitting, the ship can 'dock down' to flood the dock, open its rear door, and the landing craft can then motor out of the dock and towards their assigned tasks under their own power.

In addition to being able to launch helicopters and landing craft, the SCTF ships must be flexible enough to permit the undertaking of various missions in different sea, climatic and operational

conditions, with minimal changes to the forces deployed. This requires that they be able to undertake operations in rough seas and in bad weather, while maintaining a relatively high transit speed to crisis areas. Finally, they must be able to sustain and build up the landing force once it is ashore – particularly during an independent operation, either one undertaken by Canada alone or as an adjunct mission carried out by the Canadian Forces as part of a coalition operation.

Meeting the Requirement

Having identified the theoretical requirements, one can now examine how they could be met. This will be accomplished in terms of suitable ship and landing craft types.

Types of Ships

A broad array of specialized amphibious ships has evolved since the commencement of the Second World War. Various ship types that could meet the SCTF requirement are described below.¹⁹ Table I, presented later in the article, will provide some data for representative ships of the different types.

Landing Platform Dock (LPD) – LPDs typically carry a battalion of troops equipped with vehicles. They use a dock to launch their embarked landing craft. Such ships do not emphasize the use of helicopters.

Landing Platform Helicopter (LPH) – LPHs are helicopter aircraft carriers that can transport a battalion of troops and sufficient helicopters to land a sizeable portion of them in a single lifting operation. No dock is provided, and little use is made of landing craft.



A Royal Marine LCVP (Landing Craft Vehicle Personnel) approaching the beach during a Beach Assault Exercise.²⁴

Amphibious Assault Ship (LHA) – The United States Navy (USN) and the United States Marine Corps (USMC) use a mixture of ships to form Amphibious Ready Groups (ARG). Each ARG is able to transport, land, and support a Marine Expeditionary Unit (MEU) of task force strength. For illustrative purposes, the ARG that supported the 1983 Grenada invasion included five amphibious ships.²¹ Such a variety of ships provided redundancy and a broad range of capabilities, but the force was costly in terms of personnel. In order to reduce the number of ship types required, the USN developed the LHA, which combines the roles of four types, including the LPD and LPH.

Landing Ship Helicopter/Dock (LHD) – The USN developed LHDs as 'follow-ons' to the LHAs. Its *Wasp*-class LHDs displace approximately the same tonnage. The French Navy is also pursuing utilization of LHDs – but variants (*Mistral*-class) that generate only half the displacement.²²

Joint Support Ship (JSS) – The Canadian Forces have planned to procure JSSs to replace its existing naval supply ships. It will also be able to carry out a broader range of tasks than the replenishment ships it will replace. This increased capability will permit each JSS to carry out a company-sized helicopter-based amphibious operation in some circumstances.²³

Discussion of Landing Craft

As with amphibious ships, a variety of landing craft classes have evolved.

Landing Craft Vehicle and Personnel (LCVP) – These craft are relatively small and have an operating speed of some 22 knots. They can carry approximately a platoon of troops or several tons of cargo.²⁴

Landing Craft Mechanised (LCM) – These craft are larger and slower than LCVPs.²⁵ And they can carry heavier loads (for example, 80 to 200 troops or a tank).²⁶

Landing Craft Utility (LCU) – These vessels are small ships. They are not very fast, but they are able to carry either several tanks or 350 troops.²⁷

Landing Craft Air Cushion (LCAC) – These hovercraft are relatively large, can carry either 24 troops or a tank, and, contrary to the other craft, they are fast – the USN's variant can travel 200 miles at 40 knots.²⁸ They are, however, noisy and generate a great amount of dust while on land, and spray while on the water. However, their air cushion makes them much less dependent on the physical attributes of the landing beach. They can also carry troops directly inland without dismounting their human cargo, if the terrain relief, vegetation conditions, an absence of obstructions (such as buildings), and the enemy situation permit.



A U.S. Navy LCAC enters the surf from the island of Jolo, Philippines, in March 2006.²⁹

Class name	Country	Type	Tonnage (Full load)	Max Speed (kts)	Crew	Normal Troop Lift	Helicopter Capability	Landing Craft
<i>San Antonio</i>	USA	LPD	25300	22	362	720	4 x Medium (Med). Some hangar space	2 x LCAC or 1 x LCU
<i>Albion</i>	UK	LPD	19560	20	325	305	Platform only – 3 x Med	4 x LCVP + 4 x LCU or 2 x LCAC
<i>Galicia</i>	Spain	LPD	13815	20	115	543	Platform only – 4 x Med	6 x LCVP or 4 x LCM or 1 x LCU + 1 x LCVP
<i>Rotterdam</i>	Netherlands	LPD	16680	19	146	547	6 x Med. Hangar space provided	6 x LCVP or 4 x LCU or 4 x LCM
<i>Ocean</i>	UK	LPH	20700	18	491	784	12 x Med + 6 x Attack	No dock. 4 x LCVP + 2 x hovercraft
<i>Tarawa</i>	USA	LHA	39967	24	930	1703	19 x heavy or 26 x Med. Harrier jets can be carried in lieu of some helicopters	4 x LCU or 2 x LCU + 2 x LCM8 or 17 LCM6. Can carry 1 x LCAC
<i>Wasp</i>	USA	LHD	40532	22	1077	1870	42 x Med or equivalent	12 x LCM6 or 3 x LCAC
<i>Mistral</i>	France	LHD	21500	19	160	450	Up to 16 x Med	4 x LCM or 2 x LCAC
<i>JSS</i>	Canada	Supply	Not Given	21	241	210	4 x Med. Some hangar space	2 x LCVP

Table I – Key Data on Some Representative Modern Amphibious Ships.¹⁰

Landing Craft Balance – The trade-off among the various landing craft types is between cost, speed, carriage capacity, seaworthiness, the number that can be transported, and their 'stealth' characteristics. LCVPs and LCMs are relatively small, inexpensive and quiet, but they have limited seaworthiness, speed, and lifting capabilities. LCUs have greater capacity and seaworthiness, but they cost more and they cannot be transported in as great a quantity. LCACs offer high speed, good capacity, and easy transition between sea and land, but they are noisy, expensive, and, again, limited in the quantity that can be transported.

Recommendations for a SCTF

Having looked at the general requirement for transporting a SCTF's landing force and the means available to accomplish this, some specific recommendations can now be made.

General Lift Requirement – In order to conduct a NEO such as described herein, a SCTF requires a sufficient lifting capability to be able to land two companies and a tactical headquarters (HQ) ashore – the striking element of a battalion – in a single wave. This would permit the rapid establishment of an assembly point and an evacuation centre. The reserve and convoy escort forces could be brought ashore in subsequent waves. These waves would have to be able to transport AFVs.

Helicopters – Meeting the lift requirements of two companies and the battalion HQ would necessitate either 17 medium-capacity helicopters, or nine to 12 heavy-capacity helicopters, assuming a 75 percent availability rate.¹¹ Such a number of relatively large helicopters, each full of soldiers, argues for intimate support to protect them both en route and at the landing zone. A minimum of six attack helicopters, embarked upon the SCTF's ships, should ensure that at least four (two pairs) are available to escort and support the transports.

Landing Craft – These helicopters must be supported by landing craft. An amphibious force needs a mixture of craft to permit commanders to select the best combination of landing assets to meet the requirements of each mission. Given a battalion-size force conducting a NEO, sufficient landing craft should be available to transport at least two companies – one of which should be mechanized. This would permit the landing of either the NEO security force, when helicopters cannot be used, or reinforcing elements and vehicles in subsequent waves. Having at least two LCVPs, two LCUs, and two LCACs available would permit two platoons to be moved ashore very quickly (in the LCACs), with two more platoons close behind (in the LCVPs), while the remainder of the two companies and remaining vehicles follow along in the LCUs. Such a combination would also support the conduct of specialized missions, as a selection of landing craft with differing speed, size, and stealth characteristics would also be available to commanders.

"The reserve and convoy escort forces could be brought ashore in subsequent waves."

Overall SCTF Requirement for Sealift — Drawing from this analysis of requirements, it can be concluded that the SCTF's ships must be able to transport at least:

- a. A battalion-size landing force that is equipped with some AFVs;
- b. Seventeen medium or nine to 12 heavy transport helicopters;
- c. Six attack helicopters; and
- d. Six landing craft (in a mixture of LCVPs, LCUs and LCACs).

Ship Needs — Such a combination of troops, landing craft, and helicopters means that the Canadian Forces must deploy LHAs, LHDs, or a mixed LPH/LPD flotilla. Large LHAs and LHDs are probably too expensive for the Canadian Forces to acquire and to maintain in peacetime. However, as can be seen from Table I, no other existing, modern ship design can provide the needed lift on its own. Thus, the CF needs several ships to meet the theoretical requirement. Having two ships would also permit the peacetime deployment of vessels on both coasts to support amphibious training by both fleets and troops in eastern and western Canada. Basing ships on both coasts would reduce the time needed for at least part of the force to sail to a crisis area, at the cost of dispersed SCTF training and reduced cohesion. Finally, having three ships would provide enhanced lift and flexibility, while allowing one to be deployed to each coast, even with one of them in refit status. Several options exist to provide these ships.

Overseas Purchase or Lease — This option would procure at least one LPH and one LPD from an overseas supplier. These could be supported by a Joint Support Ship, capable of providing additional helicopters and troop billeting, as well as normal underway replenishment. This option obtains ships quickly and without the need to build a specialized national shipbuilding capability. However, it may not provide many offsetting benefits to Canadian industry.

LHD-oriented Overseas Procurement — This approach is similar to the first option, but it would substitute *Mistral*-like LHDs for an LPH and an LPD. This would provide greater ship homogeneity, as well as vessels that can use both helicopters and landing craft without external assistance. It

has similar non-operational benefits and disadvantages to the previous option.

Canadian Production — Under this option, Canadian industry would be asked to produce LHDs, LPHs and LPDs, utilizing existing designs. It would bolster Canadian industry, but it would take much longer to accomplish, as a specialized shipbuilding capability would have to be developed.

JSS Variants — The final option would involve the development of a number of ship types that together would provide the necessary lift, through adaptation of the JSS design. This would require incorporating a dock into at least one of the designs. The modified JSS ships might not be able to conduct naval resupply, once the amphibious portion of their design expanded. This option would also provide Canadian jobs at the offsetting cost of time. Having a common JSS baseline design might afford some logistics savings during the in-service life of the ships.

Provision of Aircraft — The required transport and attack helicopters would have to be purchased from Canada's allies. The use of the S-92 for the transport role might provide some logistics savings through commonality with the *Cyclone*. There might also be some potential for purchasing some *Cyclones* in the S-92 transport version, or for making the full *Cyclone* fleet easily convertible between roles.

Conclusion

The DPS has generated a period of great changes for the Canadian Forces, partially embodied in the requirement for a Standing Contingency Task Force. Unfamiliarity with such an asset appears to have led various individuals to propose a minimalist approach to meeting the requirement. If such an approach were implemented, this could lead to a force with limited operational capability. An integrated amphibious capability with the ability to conduct NEOs, as a minimum, requires a broad range of capabilities, including trained and equipped personnel, specialized supporting doctrine, capable ships, a mixed landing craft fleet, transport helicopters, and integral air support — such as attack helicopters. Therefore, it is recommended that the Canadian Forces establish a SCTF consisting of the following components:

"There might also be some potential for purchasing some *Cyclones* in the S-92 transport version..."

- a. An all-arms landing force of at least battalion size, equipped with AFVs;
- b. Two (preferably three) amphibious ships, possibly based upon modified JSS designs, to transport, land, and sustain this force;

- c. Sufficient medium- or heavy-lift helicopters to transport at least two companies;
- d. A mixed landing craft fleet of LCVPs, LCUs and LCACs to enhance operational flexibility and to facilitate back-up support to the initial wave of the landing force; and
- e. A sufficient cadre of attack helicopters to permit at least six of them to be deployed with the SCTF.

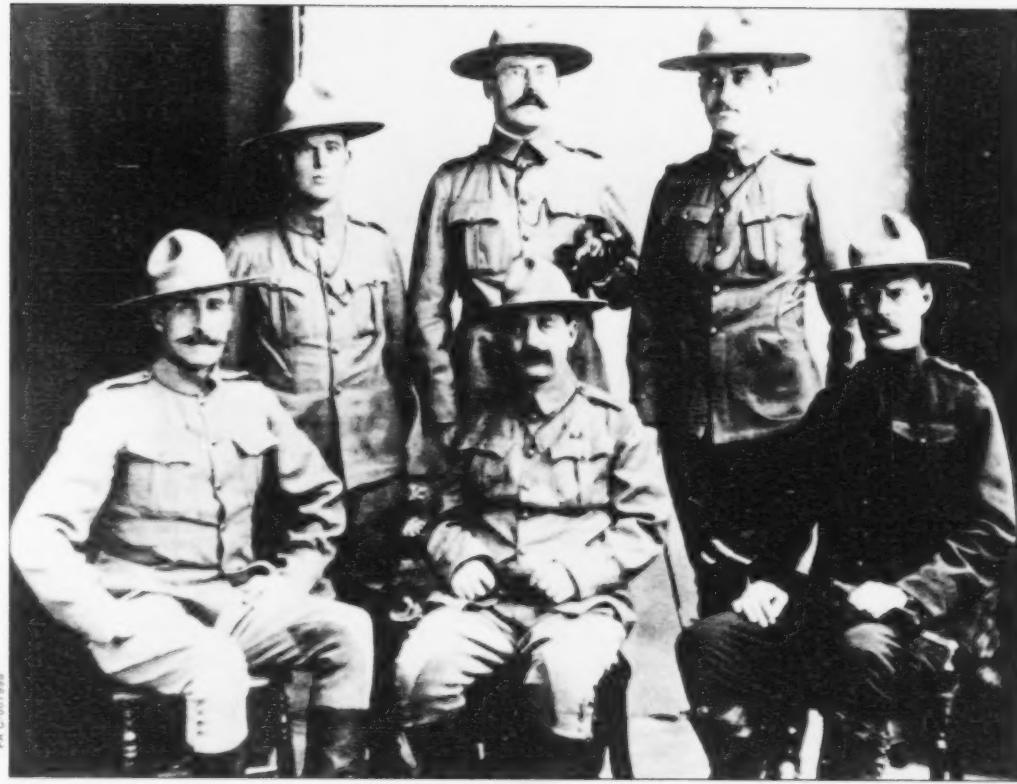
Providing such a full range of assets will not be inexpensive. However, developing a flexible, robust capability will offer a formidable range of options to decision-makers during a crisis that cannot be provided by a token force, nor is it a capability that can be improvised at the last minute.

The author would like to thank Mr. Ken Mader for his editorial advice.



NOTES

1. HMCS *Prince David* and HMCS *Prince Henry* were passenger ships taken into the Royal Canadian Navy during the Second World War. They were converted into landing ships and became two of the most decorated vessels in Canadian naval history (HMCS *Prince David* – five battle honours, HMCS *Prince Henry* – three). Information from Gilbert Norman Tucker, *The Naval Service of Canada, Its Official History, Volume II – Activities on Shore During the Second World War*, (Ottawa: DND, 1952), p. 520 and David J. Freeman, *Canadian Warship Names*, (St. Catharines, Ontario: Vanwell, 2000), p. 327.
2. See *Canada's International Policy Statement – A Role of Pride and Influence in the World – Defence* (hereafter the DPS), (Ottawa: DND, 2005), as accessed on the Defence Intranet (DIN), 20 April 2005.
3. See *Canadian Defence White Paper*, (Ottawa: DND, 1994), pp. 22, 35, 38 and 39.
4. See DPS, pp. 2 and 13.
5. See the comments of the MND and the CDS in their press conference of 19 April 2005, as accessed in the DND ADM(PA) *Transcript of the Media Availability: Bill Graham and General Rick Hillier (19 12h45 April 05)*, as accessed on the DIN, 20 April 2005, pp. 4, 6, 8, 9, 14 and 15.
6. See *Defence White Paper*, p. 38.
7. See DPS, p. 28.
8. See B-GJ-005-307/FP-050 Joint Doctrine Manual *Non-Combatant Evacuation Operations*, (Ottawa: DND, 2003).
9. See *Leadmark: The Navy's Strategy for 2020* (hereafter *Leadmark*), (Ottawa: DND, 2001), Annex C *Canadian Naval Operations, 1945 – 2000*, as accessed on the DND website.
10. See Sean Maloney, "Never Say Never: Non-Alliance Operations in the Canadian Context," in *Army Doctrine and Training Bulletin* (ADTB), Vol. 2, No. 2, (Kingston, Ontario: DND, 1999), pp. 29-34. Further amplification is provided by Lieutenant-Colonel D.J. Goodspeed, *The Armed Forces of Canada 1867-1967 – A Century of Achievement*, (Ottawa: DND, 1967), p. 231, and J.D.F. Kealy and E.C. Russell, *A History of Canadian Naval*
11. *Aviation 1918-1962*, (Ottawa: DND, 1965), p. 83.
12. *Ibid.*, p. 1-2.
13. *Ibid.*, p. 1-13.
14. This description is the author's own and is based upon the ideas in various references including: Colonel Michael H.H. Evans, RM, OBE, *Amphibious Operations: The Projection of Sea Power Ashore* (hereafter *Amphibious Operations*), (London: Brassey's (UK) Ltd, 1990), p. 9; Major Robert Bradford article, "Reconsidering Amphibious: A Canadian Construct," (hereafter *Reconsidering Amphibious*), in *Army Doctrine and Training Bulletin* (ADTB), Vol. 2, No. 1, (Kingston, Ontario: DND, 1999), p. 40; and Major RD Bradford, *Sea-Based Expeditionary Joint Operations Study Main Report*, (Halifax: CF Maritime Joint Warfare Centre, 2004), p. 6.
15. See the description of the government forces' amphibious operations during the Irish Civil War of 1922-23, in Aidan McIvor, *A History of the Irish Naval Service*, (Dublin: Irish Academic Press, 1994), pp. 42-49.
16. The lack of helicopter lift significantly affected the British plan for the amphibious landing at San Carlos Water. See Michael Clapp and Ewen Southby-Tailyour, *Amphibious Assault Falklands – The Battle of San Carlos Water*, (Annapolis, Maryland: Naval Institute Press, 1996), p. 117.
17. Information found in *Jane's All the World's Aircraft Yearbook* (hereafter *All the World's Aircraft*), as accessed on the DIN.
18. Information is from *All the World's Aircraft and Jane's Fighting Ships Yearbook* (hereafter *Fighting Ships*), as accessed on the DIN.
19. Unless noted otherwise, this overview is based on information found in *AMPHIBIOUS OPERATIONS: Fighting Ships*, as accessed on the DIN; the RN's website, and Charles Messenger, Anthony Preston and Anthony Robinson, *Armed Forces of the World*, (London: Bison Books Ltd, 1985), pp. 225-228, 231 and 233.
20. Extracted from the Royal Navy's (RN) official website.
21. Information derived from Major Mark Adkin, *Urgent Fury – The Battle for Grenada*, (Lexington, Massachusetts: Lexington Books, 1989), p. 240, and Christopher Chant, *Naval Forces of the World*, (Secaucus, New Jersey: Chartwell Books, 1984), pp. 183, 185, 187 and 190.
22. Extracted from the French Navy's official website.
23. Based upon information contained in the *Statement of Operational Requirement – Joint Support Ship Project* (hereafter *SOR JSS*), as accessed on the DIN, (Ottawa: DND, 2004), pp. 13-19, and upon advice from Lieutenant Commander Cooper of the JSS project office during several telephone conversations conducted in early December 2004.
24. This information is based upon Australian and British LCVPs, as described in *Fighting Ships* on the DIN.
25. Extracted from *Fighting Ships* on the DIN.
26. This information is based upon the French Navy's CTM, and the USN's LCM6 and LCM8, as described in *Fighting Ships* on the DIN.
27. This information is based upon the USN's LCU 1600, as described in *Fighting Ships* on the DIN.
28. Information on the USN's LCAC was extracted from *Fighting Ships* on the DIN.
29. Also extracted from *Fighting Ships* on the DIN.
30. Information is based upon *Fighting Ships*, as accessed on the DIN; Lieutenant-Colonel David C. Fuqua article "The Royal Navy and Marines Boldly Advance Into the 21st Century," in *March 2000 Marine Corps Gazette*, (Quantico, Virginia: Marine Corps Association, March 2000), p. 34; information on the websites of the RN, USN and French Navy; *SOR JSS*, pp. 15, 17 and 22, and advice from Lieutenant Commander Cooper of the JSS project office.
31. This quantity is calculated on the basis of landing 132 troops per company in an initial wave, while providing one additional aircraft for the tactical headquarters.



PA C 007998

Officers of the Strathcona Horse – South African War.

CANADA'S PARTICIPATION IN THE WARS OF THE EARLY 20TH CENTURY: PLANTING THE SEEDS OF MILITARY AUTONOMY AND NATIONAL COMMAND

by Major-General Daniel Gosselin

Introduction

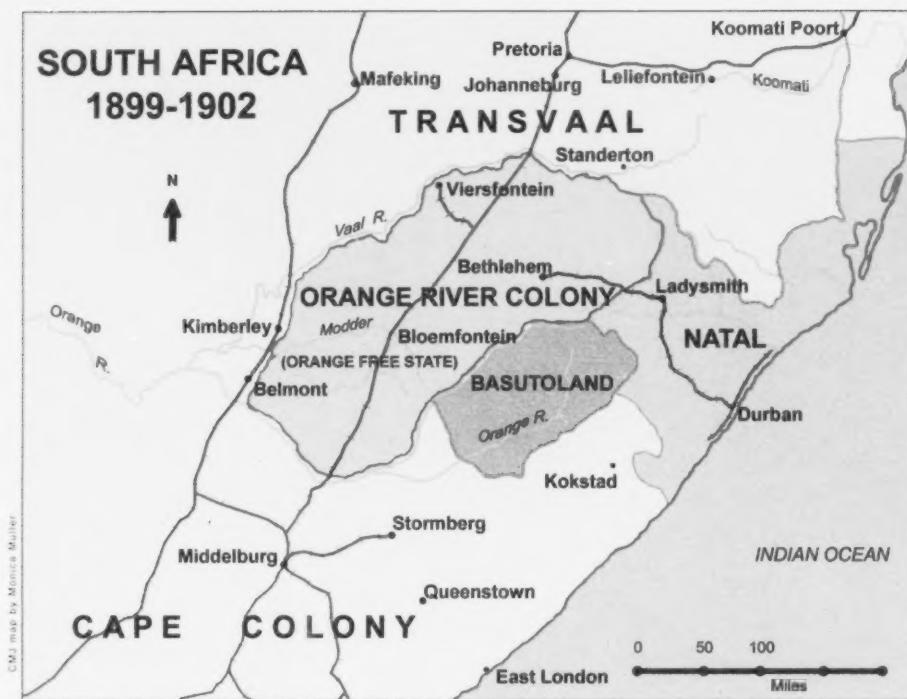
The history of the Canadian participation in the major conflicts of the early part of the 20th century – the South African War (Boer War) and the First World War – is well documented and provides an excellent understanding of the impact of Canada's contribution to these wars. Earlier studies have focused on analyzing the diplomacy and the preparations for Canada's participation in these conflicts, on narrating the campaigns and battles, and on describing the tactics employed.

Canadian military history is also rich in the study of the performances of Canadian military commanders, but poor in the study of command. This is regrettable in many ways, especially because command is so intrinsically linked to the effective civil control of military operations. As one Canadian authority on command notes: "Command is important not merely because effective command often wins wars, but because

national command is the instrument that connects the [military] forces to the government," and vice-versa.¹ In this article, command is defined as a function that has to be exercised if a military force is to exist and operate. National command is more specific, and is command exercised within one nation – as opposed to within a coalition or alliance.

The current Canadian Forces (CF) commitment in Afghanistan is the most significant expeditionary operation by the Canadian military since the Korean War. With CF elements at present operating under *Operation Enduring Freedom*, a US-led coalition, and transitioning by mid-summer 2006 to alliance command under the International and Security Assistance Force (ISAF) of the North Atlantic Treaty Organization (NATO),

Major-General Daniel Gosselin, OMM, CD, a PhD candidate in military history at Queen's University, is Director General International Security Policy at National Defence Headquarters.



discussions to help understand the origins and the evolution of Canada's national command, and to assist in properly framing its importance, are highly pertinent.

In accounts of past Canadian wars and operations, command is rarely discussed, except for failed operations such as the Dieppe Raid in 1942 or CF participation in the United Nations (UN) peacekeeping mission in Somalia in 1993. Even though the chain of military command always permeates all aspects of Canadian military operations, in most studies, there is seldom any attempt to describe how the national command structure was established, or to explain how Canadian senior commanders exercised command.² Consequently, because of the paucity of discussion and analysis on this important element of warfare, the fundamental link that exists between national command and the achievement of Canada's strategic objectives is often misunderstood and neglected.

This article will analyze the role that national military command played in Canada's overseas operations in the first two wars of the 20th Century. The first section explains the importance of the concept of command in war, and its link to civil control of the military, providing the framework of analysis necessary to assess Canada's national command. The next section examines the command organization and control mechanisms of Canada's fighting forces during both the Boer War and the First World War.

Canada did not gain autonomy and control of her external policy until 1931, when the Statute of Westminster was enacted by the British Parliament. Canada's national

command between 1899 and 1918 is often described as "colonial command", characterized by near-total subordination to Great Britain.³ Still, the period between the Boer War and the end of the First World War saw an important evolution in the means of control over Canadian expeditionary forces, planting the seeds that would result in greater Canadian national military autonomy in the subsequent conflicts of the 20th Century. While the Canadian command arrangements developed in an ad hoc fashion, these became more extensive as Canada's military contribution grew in magnitude. Further, as Canadian military forces became more independent in the field – operationally, logistically and – administratively – and as they gained operational credibility and the degree of civil control of the military and the structure of national command witnessed a corresponding progression.

Civil Control and National Command

Command: 1. The authority vested in an individual of the armed forces for the direction, coordination, and control of military forces. 2. An order given by a commander; that is, the will of the commander expressed for the purpose of bringing a particular action. 3. A unit, group of units, organization or area under the authority of a single individual. 4. To dominate an area or situation. 5. To exercise command.⁴

– North Atlantic Treaty Organization,
Glossary of Terms and Definitions

The assumption of military subordination to another nation always has been strongly embedded in Canada's military and political structures, reflecting the reality of the 20th Century that invariably saw Canada as a junior partner in larger war coalitions. For any nation participating in coalition or alliance combat, reconciling the demands of national sovereignty with the need for military efficiency is always a difficult challenge, more so in a war waged by a dominant coalition member that can make decisions to suit its own interests.⁵

Because of the many inherent complexities arising in coalition warfare, the manner in which command is exercised is central to the achievement of a nation's strategic objectives. One of the most contentious aspects

of coalition operations remains the command arrangements, reflecting the sensitivity that nations have over who will command their forces, what authority the designated coalition commander will have, and the degree of control national authorities will retain over the employment of their forces.

The functions that the term 'command' defines are as old as war itself. Unfortunately, historical perspectives on command are quite limited. Moreover, while there is abundant academic literature on the topic of civil control of the military, there has been limited discussion of the importance of national command, and its link to effective civil control of the military. To add to the complexity of comprehending command, the term tends to be used gratuitously in the literature and its varied meanings, often leading to confusion and misinterpretations.⁶ Consequently, it is important to clarify the concepts and the terminology surrounding command in war.

In 1940, the US Army Staff Officers' Field Manual defined command as a responsibility. "The commander alone is responsible to his superior for all his unit does or fails to do. He cannot shift this responsibility to his staff or to subordinate commanders."⁷ To one American historian who studied command in the aftermath of the Second World War, the essence of command is best conveyed by the concentration of responsibility and commensurate authority in one individual.⁸ Military historian Martin Van Creveld authored a seminal study, published in the mid-1980s, which reviewed the evolution of command. In *Command*

"Canada did not gain autonomy and control over her external policy until 1931, when the Statute of Westminster was enacted by the British Parliament."

in War, he argues that command is more than 'a responsibility' and, as a result, he defines the term in broader terms, as "a function that has to be exercised if a military force is to exist and operate."⁹

From this explanation, it follows that command must link the civil authorities to the tactical commanders on the ground, in the air, or at sea. Consequently, command is always associated with a 'chain of command',¹⁰

which should never by-pass a commander in the chain. A superior commander can only command the commanders on the next subordinate level of authority. Accordingly, the chain of command is an important instrument of command, exercised through the flow of orders and information, and acting as a hierarchy of individual commanders, with delegated authority, who take decisions within their connected military formations and units.¹¹

Because of the severe consequences of war, command authorities must leave no doubt as to which commander is responsible for which decisions and actions – or inaction – and to which superior officer a commander must account in the performance of his responsibilities. "Command, the legal authority to issue orders and demand obedience, must be sharply defined in law, unambiguously delineated in organization, and obvious in execution," explains political scientist Douglas Bland.¹² If any of these conditions fails, then accountability and control of the armed forces also fail. It is only through the establishment of a robust framework of military command that a country's national interests can be achieved in war.



Men of a Boer Commando during the South African War.

DND photo PM181-491

The linkage between national military command and civil control of a nation's military forces is central to the achievement of a nation's strategic objectives in war. In Western democracies, civil control of the military means that the legitimate responsibility for the direction and actions of the military rests with civilians outside the defence establishment.¹³ The terms 'high command' or 'supreme command' are frequently employed in historical works to denote the overall civilian direction of war, where decisions about the strategy and conduct of the war are taken within a coalition or alliance council, exemplified



The 1st Gordon Highlanders and Royal Canadian Regiment, mingled together, fording the Modder River on Saturday morning, 18 February 1900.

by the Allied High Command during the Second World War. Civil control of military operations undertaken by one nation – in contrast to a coalition or alliance council – is often termed ‘national command’.¹⁴

‘Military command’, on the other hand, implies a more limited scope of activity than ‘supreme command’, and denotes the more specific actions of “directing and controlling operational forces”.¹⁵ Military commanders, from the strategic to the tactical levels, exercise military command. ‘National military command’ is even more limited than military command, and refers more exclusively to the direction of military forces of one nation. Unlike the conflicts of the early 20th Century, when British commanders had near-complete authority over Canadian soldiers, national command responsibilities are no longer delegated to foreign leaders or commanders. As General of the Army Dwight D. Eisenhower wrote in 1948: “Every commander in the field possesses direct disciplinary power over all subordinates of his own nationality and of his own service.... But such authority and power cannot be given by any country to an individual of another nation.”¹⁶ In older texts, the term ‘military administration’ is frequently used to refer to those important but non-operational activities in a theatre of war. Today, the expression ‘national military command’ incorporates the command of units performing operational activities, as well as the administrative, disciplinary and logistical functions.

The requirements of Canadian national command demand that the political direction of national military forces, and the command exercised over Canadian units, take place according to the laws, principles,

policies and interests of the Canadian government.¹⁷ In addition, because Canada is signatory to several international agreements (such as the Geneva Conventions or the Rome Statute of the International Criminal Court), and is respectful of international law, deployed CF personnel must abide by those agreements and laws, even if the coalition lead nation may not be a signatory to certain agreements, or may not recognize the legality of a number of international laws. A recent example of this situation is in the area of landmines, where Canada has signed the *Mine Ban Treaty* – an international agreement that bans anti-personnel landmines – while the United States has not, a factor that might place additional restrictions on Canada when operating in a coalition with the US.¹⁸

Decision-making, from the strategic direction of the war to the planning and execution of tactical engagements, is the core constituent of command in war. Civil control and military command in war are greatly simplified when only one nation participates (on one side), as this nation – and its appointed commanders down the chain of command – possesses the sole authority to make all decisions related to the conduct of the war. The complications with civil control and command arise when several nations participate in military operations as a coalition or an alliance.

In international operations, where military forces from different nations unite to contribute, nations will typically agree to relinquish aspects of decision-making to a higher war council (for the grand strategy of war), and to coalition commanders (for the conduct of operations), making the direction of war, and the command arrangements, inherently more complex. Nations participating in a coalition will readily accept the need for a coordinated approach to the higher direction of war, and for collective decision-making. However, handing over command authority of national forces within a theatre of war is another matter.

As a former senior commander of UN forces in Korea remarked several years ago, relinquishing control of national military forces is an act of trust and confidence that is unequalled in relations between nations.¹⁹ The transfer of control of military forces is done by a nation solely for the broader purpose of military efficiency – that is, for providing the largest

possible concentration of power in the fewest possible hands. In other words, to achieve a greater war effort and ensure unity of command, nations might delegate restricted sovereignty over military forces to a lead nation in a coalition – such as Canada to Great Britain in the First World War – or to an alliance, such as Canada to NATO during the Kosovo War.²⁰

With command being normally conceptualized as 'indivisible', employing the term 'unity of command' is repetitive. Nevertheless, the expression was developed during the Second World War to account for the bringing together under a single commander of the military elements ordinarily commanded and controlled by separate sources of national authority, each 'sovereign' within its own sphere. Therefore, in international operations, to speak of 'unity of command' is to imply alliance or coalition warfare. With the experience and lessons acquired over the years by Western militaries during many conflicts, an elaborate nomenclature and strict protocols have been established to define the degree of 'control' over military forces that is transferred between nations. The command arrangements expressed through these mechanisms of transfer stipulate which commander is responsible – and accountable – for which decision and action.²¹

Finally, the more substantial a nation's contribution is to the coalition war effort – usually measured in terms of troops and military assets contributed, and financial responsibility assumed – the more influence and control this nation is expected to have over the overall strategic direction of the war, and the command of military operations. Hence, the easier it will be for this nation to fully exercise national command over its forces, and to align the coalition objectives with its national objectives.

Canadian National Command in British-Led Wars

Determining the degree of national command that is exercised by a nation during a war conducted by a large coalition or an alliance is a complex endeavour that involves analyzing several determinants. The key determinants that influence the ability of a nation to achieve its strategic objectives are the capacity: (1) to direct or influence the strategic direction of the war; (2) to retain national command of its own forces; (3) to plan, direct, coordinate, and control operational activities within a theatre of war; (4) to gain access to senior military leadership positions within the command structure of the coalition or alliance; and (5) to logistically support and administer its national troops.

The South African War

Canada's experiences with transferring the command and control of military forces to another nation essentially originate with the South African War, when the Canadian contingent was assigned to, and integrated with, British forces. This marked the first occasion that Canada dispatched troops in significant numbers for an overseas conflict. Otherwise known as the Boer War, which took place between 1899 and 1902, it saw British and Dominion forces pitted against the Afrikaner Republics of South Africa and the Orange Free State. By the time the war ended, more than 7300 soldiers and 16 nurses had sailed from Canada to South Africa, and approximately 270 perished there.

Despite Canada's strong ties to the Empire, and the demands of the Anglophone community that Canada fulfil her obligations to the mother country, the decision to participate in this 'foreign' war was a difficult one for Prime Minister Wilfrid Laurier. Strong French-Canadian opposition to the war, and concerns that the dispatch of Canadian soldiers would set a precedent for future imperial adventures, created deep divisions inside the Canadian Cabinet and contributed to Laurier's indecision.²² In the end, under strong pressures for participation, including offers by prominent Canadian citizens to raise units privately, Laurier and the Cabinet agreed to field a Canadian contingent.

"Decision-making, from the strategic direction of the war to the planning and execution of tactical engagements, is the core constituent of command in war."

The proposal initially made by the British government was that Canada and other self-governing colonies should provide units of "about 125 men."²³ When orders were issued by the Canadian government to raise the troops, "few people had been happy with the decision to organize the men into small, independent, company-sized units, which could be broken up and readily absorbed into the imperial army."²⁴ The Militia Department was determined to retain the Canadian character of the Canadian contribution. Thus, there was immediate interest in creating a unified Canadian contingent. Lord Minto, the British Governor General, suggested to Laurier, "... if troops are to be offered at all, that they should be offered as a Canadian contingent to act as such... and [the offer] would appear to me more dignified, and also we could find a much better officer to command it."²⁵ As a result, Minto telegraphed the Secretary of State for the Colonies, Joseph Chamberlain, as follows:

After full consideration my Ministers have decided to offer a regiment of infantry, 1,000 strong, under command of Lieutenant-Colonel [William D.] Otter... My Ministers hope the Canadian contingent will be kept together as much as possible, but realize that this much must be left to discretion of War Office and Commander-in-Chief.²⁶

This episode did set a precedent for Canada. In this first significant overseas military intervention, "Canadians wanted to serve together, under their own officers,"²⁷ and Canadian soldiers have insisted on doing so ever since. The decision by Canada, eventually accepted by Chamberlain, was important for a number of reasons. It allowed Canada to preserve the unity of the Canadian contingent and to permit the appointment of many more officers, including a lieutenant-colonel to command the regiment. The formation of a regiment also meant the creation of a regimental administrative structure and headquarters, and justified the addition of auxiliary staff, all of which eventually enhanced the contingent's prestige, autonomy and self-sufficiency. Even the names of the units were chosen to "make it clear that, contrary to the stated intentions of the initial Privy Council minute, the men... were not British army recruits but men with a temporary appointment in the Canadian permanent militia."²⁸ The seeds of Canadian autonomy in expeditionary wars had been planted, and they would grow over two subsequent world wars.

Canada had no influence on the direction of the war in South Africa. After all, the Canadian contribution was just over 7000 troops of almost half a million Empire troops in total. Considering the *British North America Act* restricted Canadian jurisdiction over its troops to its territorial limits, Canadian historian Carman Miller contends that Canada did "exercise considerable... control over its troops in South Africa."²⁹ Moreover, British setbacks during the initial part of the conflict ensured that Canada's contribution, albeit small, would be more than a token gesture of imperial solidarity.³⁰

There is no evidence that the officer commanding the Canadian troops was given any specific instructions prior to departing Canada to guide him with respect to the operational employment of the contingent. Except for establishing the duration of the deployment of the troops to South Africa, Canada had imposed very few restrictions on their employment. Lieutenant-Colonel William D. Otter, the first commanding officer and national contingent commander, left for South Africa with orders from the General Officer Commanding (GOC) the Canadian militia, requiring him to maintain a daily war diary and to report weekly on unit strengths, including deaths and casualties, to both Canadian and British military authorities. He also received letters regularly from the Department of the Militia, containing requests for information, advice and instructions. In addition, influential individuals, such as future Minister of Militia and Defence Sam Hughes and four newspaper correspondents, were "put upon [Otter]... by the civil authorities" to report on the employment of the contingent.³¹

Activities of the Canadian units were followed closely in Canada, and frequently were reported in newspapers. Otter was also the target of a flood of letters and

"This marked the first occasion that Canada dispatched troops in significant numbers for an overseas conflict."

telegrams, public and private, demanding information about the contingent and its individual members. In addition, he soon discovered that "...I had to serve two masters, the one in the form of the general commanding [the] Orange River [region], in whose command we were serving and to whom I had to make daily reports, returns... and the other our own Department at Ottawa, which required even more similar information."³² The burden of defining the practical limitations of this dual servitude, of reporting to two governments, was demanding upon Otter, who complained "incessantly to his wife of the ambiguity of his command,"³³ a challenge that many Canadian general officers would also face in future conflicts.

The conduct of operations in South Africa was the responsibility of the British military commanders. Canadian officers were not involved in the planning of military *campaigns*, and were even left out of the planning for some key *tactical* engagements. A typical example was the Battle of Paardeberg in February 1900, during which Otter and his battalion were "left to their own devices."³⁴ Early confusion over the British chain of command – of which the Canadian units were part – complicated strategy on the ground, created confusion and resulted in vague orders – all of which had tragic consequences for the Canadians.

Administratively and logistically, Canada contributed the minimum. The nation paid for the cost of clothing, arming, equipping, and transporting the men to South Africa, but the British government then paid the soldiers and provided their logistical and medical support. Under considerable public pressure, the Canadian government eventually undertook to absorb the difference between the rate of pay for British infantry and that of the Canadian active militia.³⁵ While the administration of Canadians remained within Canadian control (such as appointments, promotions, and transfers), the Canadians were subject to British military law under the provisions of the *British Army Act*, and, therefore, the British authorities controlled all disciplinary matters.³⁶ While the modest Canadian contingent was commanded by a Canadian officer, Otter "did all in his power to make the Canadian contingent conform strictly to British military regulations,"³⁷ chiefly to overcome the British suspicions about the efficacy of colonial troops.

The South African War was purely a British war, with the participating dominions of the British Empire having no voice in the strategic direction of the conflict. At the time, Canada was still a self-governing colony with no formal control over its foreign policy. The Canadian strategic objectives, which exclusively consisted of a military contribution to the war in support of the needs of the Empire, were achieved independently of the need for any Canadian government control over the planning and conduct of military operations. The Canadian command structure, which did not develop beyond the tactical level, reflected this reality. Except for minor administrative matters retained within

the control of the Canadian commanding officers, the British authorities had complete command of the Canadian forces, with the full authority to issue orders to Canadian commanders, to discipline Canadian soldiers, and to employ the forces and assign missions within the theatre of operations as dictated by the campaign.

In South Africa, the Canadians and other colonials soon discovered the pitfalls of placing their national forces under the operational command of foreign commanders. Sam Hughes, for one, was greatly influenced by the experience, and returned to Canada to complain of the "British military incompetence in war."³⁸ Still, the Canadians had fought for the first time as a Canadian entity and had "made a name for themselves... [with] their fighting record."³⁹ Come the next war, Canadian soldiers would ask to fight together again, this time in a Canadian division, and later a corps, under Canadian operational command.

The First World War

The situation during the First World War differed from South Africa because, when put to the test, "Canadians were unwilling to surrender control over their own war effort."⁴⁰ For the first time in its history, Canada fielded an enormous military force, which gave rise to new problems of command and control. Canada's constitutional position was still that of a 'self-governing colony', with no foreign policy of its own. As the war proceeded, however, and as the Canadian overseas force grew to four infantry divisions totalling 80,000 men by 1916, and established a solid reputation on the battlefield, Canadian governmental authority over its members of the Canadian Expeditionary Force (CEF) was increasingly established. In all, approximately 620,000 Canadians served in the CEF, and well over 60,000 would lose their lives during the war.

While it can be argued, "the Canadian government had no understanding of the idea of national command at the beginning of World War I,"⁴¹ Canadian autonomy in this war started with Canada bearing "the full cost of her military contribution."⁴² As historian Desmond Morton notes, this decision ensured Canada a "practical influence of the management of her contingent and vital leverage in expanding both her control of her forces and her involvement in the over-all management of the war."⁴³ In the end, Canada paid its way, reimbursed the British for the cost of artillery ammunition, and paid for all expenses – except accommodation for Canadian troops stationed in England.⁴⁴ It was also established early in the war that the British War Office would have no responsibility for the administration of Canadian troops in Britain.⁴⁵

As had been the case at the beginning of the South African War, Canada fought to maintain Canadian units as indigenous national entities. The report of a conversation in London in October 1914 between Major-General Sam

Hughes, Minister of Militia and Defence, and Lord Kitchener, Secretary of State for War, over the status of the 1st Canadian Division is worth relating here:

Sir Sam marched up to Kitchener's desk. When he arrived at the desk Kitchener spoke up quickly and in a very stern voice said: "Hughes, I see you have brought over a number of men from Canada; they are of course without training and this would apply to the officers; I have decided to divide them up among the British regiments; they will be of very little use to us as they are." Sir Sam replied: "Sir, do I understand you to say that you are going to break up these Canadian regiments that came over? Why, it will kill recruiting in Canada." Kitchener answered: "You have your orders, carry them out." Sir Sam replied: "I'll be damned if I will," turned on his heels and marched out.⁴⁶

Following an exchange of cables between governments, it was decided that the Canadian units and the 1st Canadian Division should not be broken up, but be kept together to operate and fight as Canadian formations in the field. This decision would eventually allow Canada to establish its credibility, and Canadian Lieutenant-General Arthur Currie to eventually command the Canadian Corps in 1917 and 1918.

Upon departing London, Hughes left behind his 'special representative', Colonel J.W. Carson, to speak for the Canadian government and to sort out the



Lieutenant-General Sir Arthur Currie.

CGAM 1997.05.05.0539 Painting by Sir William Newenham Montague Orpen



Landing of the First Canadian Division at Saint-Nazaire, 1915.

financial arrangements with respect to the Canadian contingent.⁴⁷ Eventually, to maintain influence in England, and at the insistence of Canada's acting High Commissioner, in 1916 the Canadian government created the Overseas Ministry, to establish "means to control all but the tactical disposition of its expeditionary force."⁴⁸ Only as a cabinet minister "could a colonial official carry weight in the councils of the empire."⁴⁹

In a letter to the British authorities, Prime Minister Robert Borden had rationalized the establishment of the Overseas Ministry by the fact that "the forces despatched by Canada for overseas service in Europe will number not less than 256,000," and that an organization such as the Ministry was now necessary to control Canadian overseas forces.⁵⁰ The Ministry provided for continued civil control of the Canadian military, and ensured that the will of the government was supreme in all matters relating to the Canadian forces. Political considerations were important in the management of the Canadian forces overseas, and the new minister, the Honourable G.H. Perley, was responsible for negotiations with the British government on all issues affecting overseas forces. The Ministry was also the conduit for communications on matters of policy between the Militia Department and the overseas commanders.

Besides addressing the financial arrangements for the Canadian participation, Canadian military representatives in Britain carried out three main functions: the training and dispatch to France of reinforcements to replace casualties; the organization, training and dispatch of additional units and formations; and the rehabilitation of the wounded. The Ministry had set up a complete military staff, under the command of the "General Officer Commanding Canadians in England," to relieve the Corps headquarters of all possible administrative matters not relevant to the efficient operation of a fighting force.⁵¹ With the Overseas Ministry thus securing a firm grip on Canadian military administration, Canadian military autonomy was extended. The British War Office never questioned this Canadian authority over the CEF in Britain, provided the Canadian authorities had no intention of interfering with the operational authority of the British command.⁵²

Operational control of all Canadian troops for matters relating to military operations had been delegated to the Commander-in-Chief of the British Forces, with the General Officer Commanding the Canadian Corps on the continent having authority for all matters relating to personnel or policy affecting the Corps. The Canadian government had recognized, in a *Memorandum Outlining the Command and Control*

of the Overseas Military Forces of Canada, the operational authority of the British military over Canadian elements in the theatre of operations:

Where military forces acting in conjunction within approximately the same area, independent commands are a well-recognized source of weakness. The Canadian Government, having in the field a force numerically far weaker than that of the British Government, decided therefore, in so far as military operations were concerned, to place under British authority that portion of its force which from time to time might be stationed within the fighting area. Consequently, the Canadian Corps Commander is directly responsible to the British Command-in-Chief in connection with all military operations.⁵³

While the British had operational control for all military engagements, this did not deprive Currie of the right, and the duty, to question British operational plans, and even to veto them on occasion. Currie occasionally did exercise his *de facto* veto over Field Marshal Haig (Commander-in-Chief of the British armies) and other British commanders to "forestall potentially disastrous decisions on Haig's part."⁵⁴ Currie also protested strongly against breaking up the Canadian Corps and employing its divisions separately. He even engaged the Overseas Minister, Edward Kemp, to put pressure on the British War Ministry.⁵⁵ Like Otter nearly 20 years before, the Canadian commander considered himself answerable to both the British commanders and to the Canadian government. Currie's autonomy also allowed him to develop and introduce tactical innovations in the Canadian Corps, a control over doctrine and tactics that even British commanders could never gain.⁵⁶ This last element proved to be important for Currie and the Canadian Corps during the magnificent 100-Days Campaign conducted at the end of the war.

To represent Canadian interests on the continent, the Overseas Ministry created a Canadian section at the second echelon of the British General Headquarters (GHQ) in France, commanded by a brigadier, who also assumed responsibility for Canadian units outside the Corps. The move had a dual significance for Canada, as Canadian historian Colonel G.W.L. Nicholson noted: "It established a close liaison between the O.M.F.C. [Overseas Military Forces of Canada] and the British headquarters responsible for tactical employment of Canadian troops; and it was an important step in the evolution of Canada's control over her own forces."⁵⁷ This section was to represent the Overseas Ministry in all matters at GHQ, to act as the liaison office between the Minister, the War Office, and the Canadian Corps, and to provide a channel of communication on domestic matters between the Ministry and the

Corps. However, Kemp, by then the Overseas Minister, had to press both British and Canadian senior officers into accepting the enhanced authority for a Canadian representative at GHQ.

In the end, the British War Office showed no particular opposition to the creation of this section (which included representatives of the adjutant-general, quartermaster-general, and medical, dental and chaplain services), as long as the Canadian officer commanding it did not get involved in operational matters. The officer so selected also had to be acceptable to Currie, who did not want to lose control over appointments of officers in the Corps, or have a Canadian officer interfering with his operational command from the GHQ. After the new section had been operating for a while, the British authorities expressed their entire satisfaction with these new arrangements,

as the Canadians were assuming greater responsibilities for Canadian affairs, not only in Great Britain, but also in France.⁵⁸ The presence of a senior Canadian liaison officer in the GHQ also became an enabler for Currie.

Despite its operational success in the field, Canada had very limited influence over the direction of the war. Early on, Britain had formed a War Cabinet, but there was no precedent for a Dominion Prime Minister, such as Borden, who was considered the head of a separate ministry, sitting in the Cabinet of Great Britain.⁵⁹ The Committee of Imperial Defence, of which Borden was a member, existed largely for peacetime cooperation between the armed forces of the Colonies and Dominions of the Empire, and it met only at Imperial Conferences (i.e., in 1907, 1909, and 1911). It was not until March 1917, when the war had reached perhaps its most critical point, that the new 'Imperial War Cabinet' was brought into being. British Prime Minister Lloyd George had declared, upon instituting the new cabinet, that the status of the Dominion ministers was "one of absolute equality with that of the members of the British War Cabinet."⁶⁰ The Canadian Prime Minister travelled to England in 1917 at the invitation of the British Government to attend the first meetings of this new cabinet. It did not deal with operational matters, but was concerned mainly with issues such as foreign policy, war aims, size of contingents, manpower, munitions and war materials.⁶¹ In practical terms, despite the creation of the Imperial War Cabinet, the Dominion prime ministers "gained little share in the direction of the war."⁶²

Nevertheless, by 1917, Canada combined most of the elements necessary for the government to ensure that its imperatives and strategic objectives were addressed, and its military contribution optimized. At the political level, a cabinet minister had been established to liaise with the British Government and War Office, and to attend meetings of the Imperial

"Still, the Canadians had fought for the first time as a Canadian entity and had 'made a name for themselves...'"

War Cabinet. At the military level, while Canadians were not involved in theatre-wide campaign planning, the Canadian national command structure overseas consisted of three key constituents, allowing Canada to function effectively: a senior Canadian operational commander (with a robust corps-level headquarters general staff to plan operations) directing Canadians in the field with instructions to maintain the Canadians as a single coherent fighting force; a Chief of the General Staff of the rank of lieutenant-general within the Overseas Ministry to command and administer the troops in England and to conduct liaison with the Militia Department in Ottawa; and a senior officer of the rank of brigadier at British GHQ in France for formal military liaison. As was the case during the South African War, the CEF still remained subject to the British

"Currie also protested strongly against breaking up the Canadian Corps and employing its divisions separately."

regulations and to the *Army Act* – but, because Canada commanded its own corps, Canadian officers largely carried out the administration of military law.⁶³

The Canadian Army of the First World War became the chief vehicle of the national effort and the national spirit. More importantly, however, the large Canadian war effort validated the requirement for a strong national command structure. As Canadian military historian C.P. Stacey observed, the influence of the First World War on Canadian officers would be important. During the Second World War, the Canadian military forces would be commanded by senior officers "whose ideas and attitudes had been formed in the strongly national atmosphere of the Canadian Corps of 1915-1918."⁶⁴ While the concept of an Overseas Ministry has not been repeated by Canada, because the circumstances in future conflicts have proved different, the key elements established during the First World War for the expeditionary military command structure would remain a useful model for Canadian participation in large coalition or alliance operations, even to this day.

THE WESTERN FRONT, 1914-1918 CANADIAN OPERATIONS



Conclusion

This article has examined the historical evolution of Canada's national military command for Canada's overseas operations during the South African War and the First World War. Between 1899 and 1918, Canadian soldiers – and their national commanders – developed a powerful sense of identity that progressively supplanted their imperial enthusiasm. While neither Laurier nor Borden sought to influence the conduct or resolution of the wars, there were nevertheless several important differences in how Canada managed its participation. The substantial Canadian military contribution in the Great War gave the country a stronger voice in many matters related to its participation in the field.

The establishment of the Overseas Ministry in London in 1916, with both a cabinet minister and a Chief of the General Staff, allowed for a unified authority overseas and for greater influence with the British War Office and the Ministry of Defence than would have been otherwise possible. During the First World War, the Canadian government achieved greater control over its military forces than in South Africa, both administratively and operationally.



DPA/PA/PA Wire/PA Photos

Canadian soldiers returning from trenches during the Battle of the Somme.

Administrative control of units deployed overseas, seldom given much attention in the early days of a conflict, is an essential and critical constituent of national command. Many elements that directly affect the daily lives of the soldiers – such as pay, mail service, feeding and medical support – fall under the umbrella of administrative control. Therefore, it was important for Canada to improve this facet of command as the First World War progressed. The creation of a Canadian section at the British General Headquarters provided for greater control over Canadian forces scattered throughout France. In addition, unlike the Boer War, in which Canada had assumed few fiscal responsibilities for its soldiers, Canada now accepted to defray all costs, eventually adding a quarter of a billion dollars to the national debt by the end of hostilities.

But it was in the operational realm where Canada recorded the most significant progress. Having deployed a very large force overseas, Canada could demand unity of the 1st Canadian Division from the commencement of hostilities, and – as its reputation as a solid fighting force grew, and Canadian commanders proved their competence – it could press for command of larger indigenous formations,

"Administrative control of units deployed overseas, seldom given much attention in the early days of a conflict, is an essential and critical constituent of national command."

such as the Canadian Corps. Even then, Canada acquired very little influence over the development of theatre-wide campaign plans, and it would take another war for Canadian generals and staff officers to participate at that level of war. Canadian politicians and senior commanders also recognized early that exercising national command over Canada's deployed military forces was an important contributing element for expressing national autonomy. For Canadian commanders, accountability to national authorities – facilitated through

the development of a more robust national military command framework – had been significantly strengthened during the First World War, and it would continue to evolve in future conflicts. As Canadian nationalism increased during the 20th Century, Canada's national command arrangements would continue to evolve during ensuing conflicts, such as the Second World War.

The author wishes to express his sincere thanks to Dr. Allan English and Dr. Douglas L. Bland of Queen's University for their constructive comments.

NOTES

1. Douglas L. Bland, "Military Command in Canada," in Bernd Horn and Stephen J. Harris (eds.), *Generalship and the Art of the Admiral* (St. Catharines: Vanwell Publishing, 2000), p. 135.
2. Three notable exceptions are: Desmond Morton, *A Peculiar Kind of Politics: Canada's Overseas Ministry in the First World War* (Toronto: University of Toronto Press, 1982); and C.P. Stacey, "The Organization and Control of Canadian Fighting Forces," in *Arms, Men and Governments: The War Policies of Canada 1939-1945* (Ottawa: Queen's Printers, 1970); and Stephen J. Harris, *Canadian Brass* (Toronto: University of Toronto Press, 1988).
3. Bland, *Ibid.*, p. 126.
4. NATO *Glossary of Terms* (A-AD-AAP/JX-001), AAP-6 (Brussels: NATO Headquarters, 2004), p. 2-C-7.
5. In this article, 'alliance' means a pre-arranged association of nations formally established to advance common interests, such as NATO. A 'coalition' [of the willing] denotes more temporary arrangements, usually without the cover of a formal treaty. The term 'nation' is used synonymously with the word 'country'.
6. For a more complete discussion on 'command and control', see Ross Pigeau and Carol McCann, "Re-Conceptualizing Command and Control," *Canadian Military Journal*, Vol. 3, No. 1 (Spring 2002), pp. 53-63.
7. US Army *Field Staff Officers Manual*, cited in Richard M. Leighton, "Allied Unity of Command in the Second World War: A Study in Regional Military Organization," *Political Science Quarterly* Vol. 67, No. 3 (September 1952), p. 401.
8. *Ibid.*
9. Martin Van Creveld, *Command in War* (Cambridge: Harvard University Press, 1985), p. 5.
10. In older historical texts, the term 'chain of responsibility' will also be employed to express the same meaning as the term 'chain of command'. Colonel A. F. Duguid, *Official History of the Canadian Forces in The Great War, 1914-1919* (Ottawa: J.O. Patenaude, 1938), p. 126.
11. For a more complete discussion on this theme, see the 'Chain of Command', in *Dishonoured Legacy: The Lessons of the Somalia Affair*, Report of the Commission of Inquiry into the Deployment of Canadian Forces to Somalia (Ottawa: Minister of Public Works and Government Services Canada, 1997).
12. Douglas Bland, *Chiefs of Defence: Government and the Unified Command of the Canadian Armed Forces* (Toronto: Canadian Institute of Strategic Studies, 1995), p. 177.
13. Douglas Bland, "A Unified Theory of Civil-Military Relations," *Armed Forces and Society* (Fall 1999), p. 10. While both the adjectives 'civil' and 'civilian' control are used alternately in the literature, the term 'civil' is more predominant today and is employed throughout this article.
14. This is different than 'national direction' of defence or the military, which usually deals with the government formulation of defence policy and the civil control of national defence business.
15. Bland, *Chiefs of Defence*, p. 175.
16. As quoted in Leighton, p. 402.
17. Bland, "Military Command in Canada," p. 126 and p. 134.
18. The *Mine Ban Treaty* (also *Ottawa Treaty*) is formally the *Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction*.
19. General Robert W. RisCassi, "Principles for Coalition Warfare," *Joint Forces Quarterly* (Summer 1993), p. 67.
20. Unity of command means that, "in a military unit or formation, a single commander will be authorized to plan and direct operations. The commander will be held responsible for an operation's success or failure, and has the authority to direct and control the personnel and materiel committed to the task." *Canadian Forces Operations manual*, B-GJ-005-300/FP-000 (Ottawa: Deputy Chief of the Defence Staff, 2004), p. 2-4.
21. The nomenclature includes terms such as 'full command', 'operational command', 'operational control', and 'tactical control'. A review of this nomenclature is beyond the scope of this paper; the interested reader should consult the *CF Operations Manual*, pp. 2-1 to 2-5.
22. Carman Miller, *Painting the Map Red* (Kingston: McGill-Queen's University Press, 1993), pp. 16-48.
23. Canadian Army, Historical Section, *Canadian Policy on the Employment of Canadian Military Forces in Wartime, 1899-1945* (Ottawa: Army Headquarters, 1952), p. 1.
24. Miller, p. 49.
25. Lord Minto, as quoted in C.P. Stacey, *Canada and the Age of Conflict, 1867-1921* (Toronto: University of Toronto Press, 1984), p. 60.
26. As cited in Brian A. Reid, *Our Little Army in the Field: the Canadians in South Africa, 1899-1902* (St. Catharines: Vanwell Publishing Limited, 1996), p. 24.
27. C.P. Stacey, "Canada and the South African War: II: How Canada Got into the War," *Canadian Army Journal* Vol. 4 (Summer 1950), pp. 45-46.
28. Miller, p. 51.
29. This limitation of Canadian jurisdiction was mitigated by the provisions of the United Kingdom's colonial law, which permitted a colony to raise troops, within or outside the borders of that colony. Miller, pp. 51-52.
30. *Ibid.*, p. 76.
31. Miller, pp. 68-69.
32. Desmond Morton, *The Canadian General Sir William Otter* (Toronto: Hakkert, 1974), p. 180.
33. Desmond Morton, "Junior but Sovereign Allies: The Transformation of the Canadian Expeditionary Force, 1914-1918," *Journal of Imperial and Commonwealth History* 8 (October 1979), p. 32.
34. Miller, p. 92. For a complete description of the battle, see pp. 86-101.
35. *Ibid.*, p. 53. Canada also continued to provide reinforcements, special supplies and any pensions and allowances, including separation allowances.
36. Morton, "Junior but Sovereign Allies," p. 32; and Miller, p. 52.
37. Miller, p. 70.
38. Ronald Haycock, *Sam Hughes: The Public Career of a Controversial Canadian* (Waterloo: Wilfrid Laurier University, 1986), p. 92.
39. Reid, p. 172.
40. Desmond Morton, *A Peculiar Kind of Politics: Canada's Overseas Ministry in the First World War* (Toronto: University of Toronto Press, 1982), p. vii.
41. Bland, *Chiefs of Defence*, p. 177.
42. Morton, "Junior but Sovereign Allies," p. 34.
43. Morton, *Peculiar Kind of Politics*, p. 26.
44. *Ibid.*, pp. 199-200.
45. Canadian Army Headquarters, *Canadian Policy on the Employment of Canadian Military Forces in Wartime, 1899-1945*, Report No. 52 (Ottawa: Army Historical Section, May 1952), pp. 2-3.
46. Duguid, pp. 126-127.
47. *Ibid.*, p. 127.
48. Morton, *Peculiar Kind of Politics*, p. 169.
49. Morton, "Junior but Sovereign Allies," p. 36.
50. Letter in Canadian Army Headquarters, Historical Section, *The Command of the Overseas Military Forces of Canada in the United Kingdom, 1914-1918*, Report No. 98 (Ottawa: Directorate of History, July 1986), pp. 97-98.
51. Morton, *Peculiar Kind of Politics*, p. 34 and p. 85. The title changed to "Chief of the General Staff" in the spring of 1918.
52. *Ibid.*, pp. 160-167 and p. 204.
53. *The Command of the Overseas Military Forces*, p. 102.
54. Shane B. Schreiber, *Shock Army of the British Empire* (St. Catharines: Vanwell Publishing, 2004), p. 19.
55. John Swettenham, *To Seize the Victory: The Canadian Corps in World War I* (Toronto: the Ryerson Press, 1965), pp. 201-204.
56. Schreiber, p. 19.
57. Colonel G.W.L. Nicholson, *Canadian Expeditionary Force 1914-1919: The Official History of the Canadian Army in the First World War* (Ottawa: Queen's Printer and Controller of Stationery, 1962), p. 355.
58. Morton, *Peculiar Kind of Politics*, pp. 166-168.
59. George M. Wrong, "Canada and Imperial War Cabinet," *Canadian Historical Review* Vol. 1 No.1 (March 1920), p. 11.
60. *Ibid.*, p. 16.
61. Lord Hankey, *The Supreme Command 1914-1918* Vol. 2 (London: George Allen and Unwin, 1961), pp. 661-662.
62. Morton, *Peculiar Kind of Politics*, p. 111.
63. Chris Madsen, *Another Kind of Justice* (Vancouver: University of British Columbia Press, 1999), pp. 43-44.
64. Stacey, *Arms, Men and Governments*, p. 205.



A view of the taking of Quebec, 13 September 1759.

LE MARQUIS DE MONTCALM AND THE BATTLE FOR QUÉBEC, SEPTEMBER 1759: A RE-ASSESSMENT

by Major Michael Boire

In Memoriam

MONTCALM – à la mémoire de
Louis-Joseph de Montcalm-Gozon, marquis
de Montcalm de Saint-Servan [sic], héros mort
à Québec le 14 septembre, 1759, des blessures
qu'il avait subies lors de la défense héroïque
de la Nouvelle France.
Vive le Québec!!

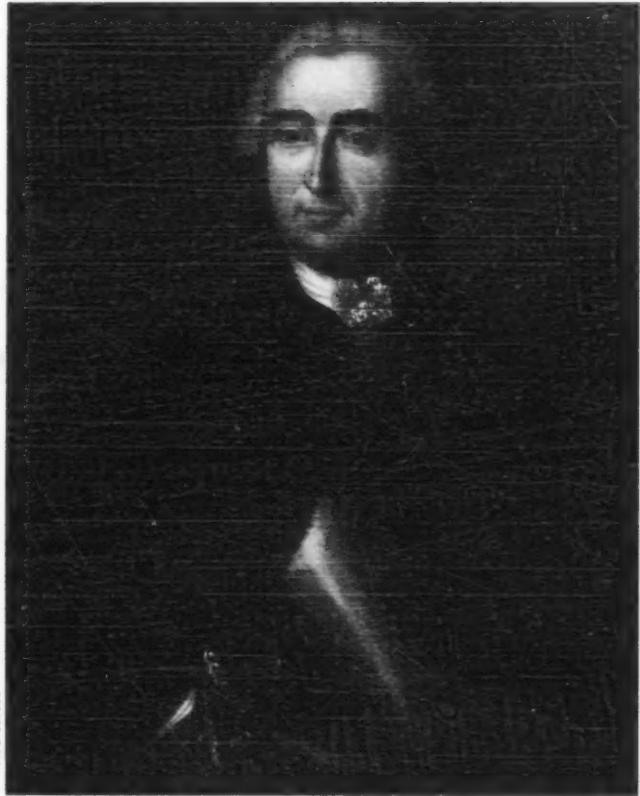
Introduction

Much has been written of the generalship of le Marquis de Montcalm since his death at the culmination of the defence of Québec in September 1759. His role as commander of French regular troops in the North American theatre for the greater part of the Seven Years War has often been examined through various distorted prisms. The recurring insistence, by many of his critics, on his responsibility for souring relations with his superior, Vaudreuil, is perhaps the most notable of these. That this failed relationship had both professional and personal facets is well supported by the evidence,

as are its disastrous effects on the conduct of operations in defence of New France. There are positive elements of interpretation in the historiography of this great figure as well. L'Abbé Casgrain, a prolific and supportive chronicler of the defenders of the colony, has offered even-handed criticism in justification of le Marquis's actions in defence of the colony.¹ In many ways, differing views of Montcalm's role at the end of New France are representative of the clash between metropolitan and colonial visions of the effective conduct of warfare in the forests of North America.²

This article will explore selected aspects of Montcalm's performance as the defender of Québec in 1759. The intention here is to provide an analysis of the determinants in his decision-making, measured against the criteria of warfare as conducted in the 18th Century. Though at first glance this appears a common sense approach, it is disappointing to read how few otherwise prominent

Major Michael Boire, an armoured officer, teaches Canadian History at the Royal Military College of Canada.



Louis-Joseph, Marquis de Montcalm.

PAC 077865

historians have bothered to consider the military context when assessing le Marquis's options. Selected evidence contained in primary sources will be re-examined with a view to describing aspects of Montcalm's situation that have either escaped attention in past renditions of his life or have not received the weight of comment they deserve. To be blunt, such an important historical figure deserves more balanced treatment than he has received at the hands of some observers.

Historiography

In describing the evolution of French Canada's historiography, Ramsay Cook concludes that "(n)o question has more consistently occupied the attention of French-Canadian historians, intellectuals, politicians, social scientists, priests, novelists and newspapermen than the meaning of 1759... Each generation of French Canadians appears to fight, intellectually, the Battle of the Plains of Abraham again."⁴ Not surprisingly, the controversy surrounding Montcalm's role in the fall of New France has been well reflected in the historiography of the colony. Eccles and Frégault, prominent representatives of both linguistic divisions in the historiography of New France, occupy the negative end of the continuum. Because their presence is overpowering, let us address the most vehement criticism first.

In his most recent re-assessment of the campaign W.J. Eccles, the dean of English Canadian historians of New France, makes evident his admiration for the military quality of early Québec's character and potential. "If it were possible to have an accurate accounting... it would likely be found that the military establishment ran the fur trade a close second as the economic mainstay of the colony... (t)he whole fabric of Canadian society was imbued with the military ethos... (and) by 1753 the officer corps in Canada had become a caste."⁵ When the king appointed Vaudreuil to be Governor-General at the beginning of the Seven Years War, he became the spiritual head of this new military class. In many ways, he was an excellent choice. Born and bred in the colony, and having served as an officer there for most of his life, his experience and commitment created credibility. His strategic direction carried great weight among the officers of the colonial regulars, as well as the militiamen of New France's military districts. Vaudreuil's military instincts were well attuned to the strategic situation, and there was a reservoir of untapped warrior expertise in the ranks of the militia and colonial regulars. Eccles's argument is that Montcalm's poor relations with Vaudreuil, and his public criticisms of the militia's competence, were indicators of his weaknesses as a commander. Moreover, Eccles expresses regret that le Marquis did not see the value of defending New France more vigorously, for it had become a brilliant strategic investment, despite its economic liability.⁶

What seems to be missed here is the reality of colonial warfare at the end of the Seven Years War in North America. The colony's potential to wage *la petite guerre* was, indeed, an asset at the beginning of hostilities. As professional European forces were introduced into the campaign, the requirement for achieving decision in the field became the *sine qua non* for success. The capacity of militiamen, and of the colonial regulars, to stand, to fight, and to absorb the inevitable casualties was not present, for clear cultural reasons. They had not been raised in this classic European tradition. To hope that this ability might appear so that these irregular warriors might have been integrated into the French campaign plan was illusory. In his appraisal of the 1759 campaign, Eccles seems unwilling to place himself 'in Montcalm's shoes.' His criticisms of Montcalm's motivations are trenchant. We are told: "All through the war he had been a defeatist."⁷ However, when reading Montcalm's journals and letters, one searches in vain for proof of such consistent campaign-long defeatism. That there were moments of spiritual darkness is clear; that they became characteristic is an assertion unsupported by Montcalm's own words.⁸

Beyond being a defeatist, Montcalm is painted as a man of inaction who does not seize the opportunities presented by Wolfe's poor health, and the sorry condition of his long-suffering army as the summer of 1759 progressed. Eccles feels that because nearly half the invading force was *hors de combat*, due to sickness and wounds, Montcalm

could have attacked at better-than-even odds, for the added weight of the Indian allies would have ensured battlefield advantage, if not superiority. Furthermore, Wolfe's retreat from direct offensive operations against the Beauport defences, as well as the 'fire and sword campaign' waged against the settlements downriver from Québec, should have been seen as indicators of his potential weakness. In Eccles's mind, it was a time for Montcalm to exploit British weakness, presumably through counter-attack with *troupes de terre*, or through harassment with militiamen and Amerindians.

This argumentation presents a lopsided view of these supposed opportunities. In a war already in its fifth campaign season, the possibility of a French defeat loomed ever larger during 1759. Montcalm was sensitive to this reality. The Versailles court's strategic focus remained fixedly continental rather than colonial, or even balanced, for that matter. Britain's military investment in operations in North America had become preponderant. Montcalm could not afford to squander what limited professional units he had left by the summer of 1759, engaged in forays that could not guarantee decisive results. The risks to his diminished forces were just too great. More to the point, his orders from Versailles were extremely precise. His mission was to retain a

"Not surprisingly, the controversy surrounding Montcalm's role in the fall of New France has been well reflected in the historiography of the colony."

foothold in New France, with a view to creating a future advantage during the diplomatic negotiations that would inevitably end the conflict. Given that he was not called upon to gain as much as he could by decisively defeating the British, but, rather, to lose as little as possible to them, why would Montcalm have wished to deplete the core of his fighting power by adventuring outside his defensive works? Besides, what good could come from forays

against an enemy whose departure was guaranteed by the approach of winter and concomitant closure of the St. Lawrence River?

A final criticism demonstrates the bias Eccles brings to his assessment of Montcalm's reactions to Wolfe's presence on the Plains of Abraham on the morning of 13 September 1759. "All that Montcalm had to do was avoid a major engagement for a few days, then Wolfe would have been forced to attempt to withdraw his army down the steep cliff to the narrow beach to be taken off by ships' boats. Given the forces at Montcalm's disposal, withdrawal could have been a costly operation."⁹ This line of reasoning ignores the realities. When the English appeared below the walls of Québec astride the colony's main supply route, Montcalm had little time to ponder their intentions. Though much has been said of his impulsive nature, he did not have the luxury of time in assessing his next move. Montcalm appears to have concluded that the English force was digging in, the first stage of a classical siege operation, and a credible course of action. He could ill afford to let the English develop the situation, thus creating a tactical advantage for them. More critically, le Marquis could not have known whether this was the main effort or a diversion, to be followed by the main English effort onto the Beauport defences. Hence, the requirement to attack the redcoats in front of him quickly, to gain decision, and restore defensive balance to what was becoming a vulnerable and extended French deployment.

In addition, Montcalm did not have a fortress behind him capable of withstanding British siege operations. The defences on the landward side of Québec were largely wooden, although well laced with cannon. A critical factor, which has escaped virtually all commentators, was the advantage offered to an attacker by *les Buttes à Neveu*. This was a series of hillocks situated 200 metres west of Québec's fortifications. Had the British been allowed to occupy this position, they would have completely dominated the town's defences located downhill from *les Buttes*. It is reasonable to assume that Montcalm was aware of this 'chink in Québec's armour'. A rapid pre-emptive attack, conducted while the English were consolidating their lodgement after their unopposed landing, offered a less risky course of action than waiting for Bougainville to close the trap behind the British. Unfortunately for Montcalm, his hasty attack found the redcoats ready to repel the advancing French at favourable odds. This was another unintended result of the friction of warfare.



James Wolfe by Brigadier Townshend, 1759.

"Being fixed in place by the firepower of a superior British force was a real possibility."

based upon visions of the colony's future. To the question: What should be defended? Vaudreuil's answer was couched in terms essentially economic. The colony's resources base extended far to the west, beyond Niagara, and well to the south, reaching Louisiana through the Ohio and Mississippi River basins. To give up these territories without a fight would be to nullify the colony's economic value to the king of France.

Consequently, as 1758 became 1759, Vaudreuil's strategy called for a wide deployment of Montcalm's metropolitan regulars, reinforced by the militia, colonial regulars, and Amerindian allies.¹⁰ The main effort was to be in the Richelieu-Albany corridor, which Vaudreuil saw as the most likely English line of advance toward Québec. French forces stationed in this central area could engage the advancing British, inflict delay from the fortifications at Carillon and Fort Frédéric, and gain a favourable decision in that fortified belt or further up the Richelieu toward Montreal, should the British progress that far north. By that time, it was assumed that the English advance would 'run out of steam'. Initially, at least, Vaudreuil discounted the rumours that the English were to launch an expedition from Louisbourg up the St. Lawrence estuary to Québec. Nonetheless, he maintained, should this become the case, the same forces delaying northward in the Richelieu Valley could disengage and move down the estuary to face this new threat.¹¹

Vaudreuil's strategic vision operated on several naive assumptions, which would have been especially difficult to realize on the ground. In the event of a British move up the St. Lawrence, shifting the main French effort from the Richelieu Corridor to Québec would not have been a trouble-free operation. Once engaged in the centre, Montcalm's regulars would not necessarily have had the freedom of manoeuvre to simply break off contact and swing northwards. Being fixed in place by the firepower of a superior British force was a real possibility. Because there were fewer than 4000 regulars in condition to fight, and 1500 of these had been deployed westward at the beginning of 1759, what could be deployed southward into the central corridor was not an impressive amount of fighting power. Even accepting that breaking off action with advancing British forces could have been possible by harassing their rear areas with militia and Indians, French losses would have been potentially considerable. An already weakening position would have been made even more tenuous.

Frégault takes up much of Eccles's critiques in his own work, although with greater balance. For Frégault, the Vaudreuil-Montcalm quarrel over the best defensive strategy for New France in 1759 was a clash of principles,

Although the question of what to defend became the object of much correspondence between Vaudreuil, Montcalm and the Royal Court, the Governor-General's 'defend everywhere' strategy was overtaken by events when Bougainville returned from the Versailles court in the spring of 1759 with new royal direction, as well as a promotion for his superior. Because royal perceptions of French imperial interests in the New World had evolved under pressure from European events, the orders Montcalm received from his king were now unambiguously metropolitan. He was to safeguard an important foothold in New France that would become a bargaining chip when diplomacy replaced fighting at war's end. Montcalm's, rather than Vaudreuil's, strategic vision would prevail. With dwindling French military resources facing a resolute British enemy that was becoming stronger as the year wore on, Montcalm was to remain strictly on the defensive, operating on close interior lines. His centre of gravity was to be the fortress, and the portion of the estuary it controlled at Québec. That Frégault should conclude both the Vaudreuil and Montcalm strategies were somehow of equal value, in relation to the situation in which New France found itself in 1759, is to not comprehend the strategic implications of each view, nor the appearance of a new royal policy.¹²

At the other end of the continuum, there are observers who give Montcalm much credit as a commander. Gustave Lanctot, an unabashed admirer, captured the essence of Montcalm's strategic problem in 1759 when Bougainville brought back news from Versailles that the threatened colony was well and truly on its own. Although there had been a reinforcement of metropolitan troops,



The Death of Montcalm.



Benjamin West, National Gallery of Canada

The Death of Wolfe.

and partial replenishment of rations for the army, 'the writing was on the wall.' "Après étude de multiples mémoires sur la défense du Canada, Versailles se range à une décision qui résume pratiquement dans un abandon du pays à ses propres forces et à l'habileté de Montcalm."¹³ Versailles seems to have wanted it both ways: although Québec was not to be sacrificed, it was not to be significantly reinforced, either. Although the Governor-General reacted properly in deferring to Montcalm as the colony's military supreme, after receiving royal direction to do so in the spring of 1759, Vaudreuil could not avoid the temptation to cast responsibility for the loss of Québec on Montcalm's dead shoulders. In this respect, Lanctot does le Marquis's reputation a service by placing Vaudreuil's hypocrisy in perspective. In addition, Lanctot glosses over le Marquis's decision to advance in column against the British when it came time to seek a decisive engagement on the Plains of Abraham. Although advancing in line might have allowed the French regulars quicker fire production when they finally closed to within just a few yards of the British, Montcalm opted for the faster column formation. This was a reasonable decision, considering the spray of murderous grapeshot blasting out of the British flank. Unfortunately, the decision to organize columns had consequences. The second and third ranks in each French column were a mixed assortment of militia and colonial regulars. When these soldiers fired prematurely, then threw themselves to the ground to reload *à la petite guerre*, the columns lost configuration and momentum. "Les Français ripostent par un feu spasmodique auquel répondent les ennemis par une fusillade méthodique, de front et de flanc."¹⁴ This increased the destructive effect of the British volleys when they came.

true. There was no question that Montcalm had the time to mount a coordinated manoeuvre with Bougainville, since "...he felt that there was no time to lose, for he imagined that Wolfe would soon be reinforced, which was impossible, and he believed that the English were fortifying themselves, which was no less an error. He has been blamed not only for fighting too soon, but also for fighting at all. In this, he could not choose. Fight he must for Wolfe was now in the position to cut off all his supplies."¹⁵ Montcalm did not have quite the wide range of options his critics believe he possessed.

Insights

Montcalm's journal is a treasure trove of insights into his complex personality. Because he has not received the same measure of historians' attention that Wolfe has enjoyed, Montcalm the man, remains a stranger. Here are some observations that give us a glimpse into his world.

Louis XV must have been in dire need of Montcalm's services, or so le Marquis would have us believe. This is a first impression when reading of the ritual surrounding le Marquis's recall to duty. Although he claimed to prefer the country life at his ancestral seat in Candiac, in the heart of Provence, Montcalm claims, rightly, to be without choice in the matter of his new appointment. Although his preference is to remain with his large, young family, he cannot avoid the royal summons to court, coming as it does with the announcement of his new command. Even so, the old soldier must have felt a foreboding. Having survived two bloody wars, always in front in the heat of the action, his reputation for bravery and devotion to his king's cause were hardly to be questioned. He had earned a respite from danger. To mount his

In many ways, Parkman remains the most enlightened observer of Montcalm's command. The historian understood the military context that produced a sense of balance and detachment when assessing his faults. Although Parkman admits that Wolfe surprised Montcalm by appearing where least expected, on the Plains of Abraham, le Marquis was, nonetheless, quick to act resolutely, rushing to battle "with a fixed look, not uttering a word... that his impetuosity overcame his better judgment was evident yet... of this charge it is hard to acquit him."¹⁶ Parkman's appreciation of Montcalm's dire situation still rings



Quebec's Church of Notre-Dame de la Victoire in ruins.

PAC 0000327

charger once again was indeed pressing his luck, and his chances of survival must have preoccupied him. Moreover, the severe wounds he had suffered in previous campaigns, although healed, were still present.¹⁷ Humidity and fatigue brought painful discomfort.

The future commander of His Majesty's troops in Canada described, in detail, the warm reception he received at Versailles from d'Argenson, the Minister of War. The appointment was just the first instalment of a 'six-part deal,' which included a promotion to the rank of major-general, a hefty initial cash grant and a generous yearly stipend while commanding the King's troops in Canada, as well as a pension for la Marquise, should he not return. After the campaign, there would be a pension for Montcalm, a return of the financial investment he had already made for uniforms, weapons and mounts to outfit le Régiment de Montcalm for further action in the European theatre, and promotions within the family regiment for his sons.¹⁸

Montcalm spills much ink, describing the detail of what he has received from the king, as well as what this will mean to his noble line, whether or not he survives his North American adventure. Although comfortable, well-married and suitably connected at court via his wife's relations, le Marquis alludes to the precariousness of his social position prior to his nomination to the Canadian command. By ensuring financial stability for the next generation of his family, he is responding to an imperative of survival. By mid-century, the old families belonging to the *noblesse de l'épée*, the warrior caste ennobled by the French kings, were falling on hard times, largely because of the debt load incurred when raising regiments for wartime service. For a provincial noble such as Montcalm, relatively unknown and certainly not personally active at court,

long, as they might be required to return home at short notice. This must have caused Montcalm considerable unease, as these regiments would be the key to any military success in the colony. However, there was good news as well. He was to enjoy the support and talents of some of France's most brilliant soldiers. Le Chevalier de Lévis had been brought back from service with the Danish royal family, where he had been a trusted retainer. His political skills would become evident later on in the campaign for Canada, when 'cool heads' would be at a premium. Their friendship was immediate, and it stood the test of the campaign's many reversals. Bourlamaque was confirmed as an aide de camp, once his transfer from le Régiment du Dauphin was finalized. And Bougainville, already enjoying a reputation for intelligence and innovation, was recalled from the embassy in London to serve Montcalm as an aide.

Montcalm's journal permits us to peer into his soul. His fiery Provencal temper notwithstanding, le Marquis arrives in Canada with a determination to remain circumspect, even detached, in his dealings with colonial authorities. He genuinely appears to have given Vaudreuil benefit of the doubt, however.¹⁹ That said, after a year in Canada, Montcalm has had enough of the dishonesty and graft he sees in the colony's aristocracy, and he deeply resents Vaudreuil's unwillingness to assume responsibility. The crux of their falling out seems to be Montcalm's disappointment in a fellow noble, rather than a conflict of temperament.

Montcalm knows and understands *la petite guerre* as a former practitioner. He is not impressed, and he makes no more than passing mention of the style of warfare in his journal, because he remains convinced that irregular warfare cannot produce the decisive effects he must realize in his engagements with British

"By ensuring financial stability for the next generation of his family, he is responding to an imperative of survival."

What a difference a coordinated attack might have made in July and August against the British rear at Quebec!

Conclusion

By 1759, Montcalm commanded a mixed force, bringing together elements from the colonial militia, metropolitan regulars, the independent Franche companies, and Amerindians from many tribes. With such a diversity of culture and interests in its ranks, perhaps a personable commander, one more culturally attuned to the requirement for inspirational frontier leadership, rather than to harsh European discipline, might have been a better commander for such a disparate force. Le Marquis had service in two previous wars, wherein he had witnessed the principal military developments of the 18th Century. Commencing his service at the age of 12, he had been raised in the close-ordered battles of the Old World. In the New World, 35 years later, he would see that an "(a)ggressive, mobile, combative strategy replaced the slow strategy of siege."²² As a warrior in the dynastic wars of the 18th Century, Montcalm's unshakeable belief was that "(t)he army reflected the state. It was divided internally into classes without common spirit, into officers whose incentive was honour, class-consciousness, glory or ambition, and soldiers enlisted for long terms who fought as a business for a living, who were thought incapable of higher sentiments, and whose strongest attachment was usually a kind of naïve pride in their regiments."²³ Le Marquis's understanding and conduct of generalship were results of his origins, upbringing and experience. And he was a faithful reflection of them. Montcalm's strategic decisions, in so much as Vaudreuil permitted them, reflected the finest qualities and most common faults of 18th Century French nobility, who constituted the senior leadership of Louis XV's army.²⁴

His actions, for there was no possibility of *inaction* in Montcalm's spontaneous character, resulted from analysis and decision-making that were consistent. Decisions followed from his interpretation of the politico/strategic direction he received from the Versailles court, evolving and contradictory as these instructions may have been throughout the Seven Years War. Indeed, his comprehension of his political masters' intentions was always as straightforward as their wording. However, Montcalm needed mental agility if he was to second-guess Wolfe's intentions. Unfortunately, by 1759, Montcalm seems to have been unwilling to credit his nemesis with the degree of cunning and guile so evident in the British manoeuvres in the St. Lawrence estuary. Although Montcalm mastered the military problems of time and

space, the principal strategic determinants of the North American theatre, he underestimated the advantages his enemy could realize through amphibious operations in the St. Lawrence Valley. This is, perhaps, Montcalm's greatest failing as a commander.

For Montcalm, the 18th Century European general defending dynastic interests at the fringes of French imperial interests, war was "formal, professional and mercenary."²⁵ For Vaudreuil, defender of his homeland, war was not bound by norms of conduct familiar to the Royal Army. Although waged, in large part, by the amateur citizen-soldiers of the Québec militia, the defence of New France was certainly fought by those most affected by its outcome, *les Canadiens* themselves. And the reward was greater than money – it was survival itself. Although *la petite guerre* and classical warfare co-existed as styles of conflict, they made for a volatile mixture of weapons, tactics, and, above all, intentions. How were adversaries to judge the advantage to be gained from a raid, a siege, or an attack? What would be the rules for a particular action, when both English and French forces were coalitions of metropolitan and colonial regulars, men from militias, both voluntary and impressed, as well as the ever-present Amerindian 'scalp hunter'? The war of woods and rivers, ambushes and battlefields, and the constant possibility of sudden death, cast a pall over both combatants and civilians. The Seven Years War in the North American forests was a precursor of modern warfare, as later generations would know it.

Perhaps Montcalm's most vehement critic, W.J. Eccles, should have the last word on Montcalm as commander:

It was not, however, Montcalm alone who was responsible for that defeat and the ensuing loss of the French colonial empire in North America. He was merely the product of a military system that was long overdue for the reforms soon to come. As a contemporary military expert Jacques-Antoine-Hippolyte de Guibert remarked of the French Army in the Seven Years War: "The machine is so worn out that even a man of genius could only touch it with trepidation. His genius would not suffice to guarantee success." Montcalm was a product of that system. Indeed, he personified it.²⁶

"For Vaudreuil, defender of his homeland, war was not bound by norms of conduct familiar to the Royal Army."

A special thanks goes out to Professors Ronald Haycock and Roman Jarymowycz, both of the Royal Military College of Canada (RMC), and to Professor Terry Copp of Wilfrid Laurier University, for their counsel and encouragement.

NOTES

- Anonymous, *Montreal Gazette*, 14 September 1794 in C.P. Stacey, *Quebec, 1759: The Siege and the Battle* (Toronto: McMillan, 1959, repr. 1982), p. ii.
- François Gaston Duc de Lévis, *Journal du Marquis de Montcalm durant ses Campagnes en Canada de 1756 à 1759*, in Abbé H.R. Casgrain, (ed.) *Collection des manuscrits du Maréchal de Lévis*, 12 Vols. (Québec: Imprimerie Demers & Frères, 1895) Vol. VI, p. 23. In the introduction to this edited version of Montcalm's private journal, Casgrain's view of the moral and personal dilemmas which the officers of the Royal Army had to face as they defended the colony are well put. "Il est juste de signaler aussi l'exagération évidente des récits de Montcalm et de ses officiers. On peut les excuser sans doute, on peut pardonner à des gens qui voient leur bravoure et leurs efforts inutiles, par suite du désordre qui règne dans l'administration et du manque de probité chez ceux qui ont la gestion des finances; on peut leur pardonner disons-nous leur plaintes amères contre ceux qu'ils regardent à juste titre comme la cause première de leurs défaites et la ruine du pays qu'ils sont chargés de défendre." Vol. VI, p. 26.
- This is a recurring theme in Canadian military history. One can imagine Isaac Brock echoing Casgrain's words in describing the negligence of civilian authorities in Upper Canada to focus upon the province's defences during the campaign of 1813. Also, conversations among British officers seconded to duty in Canada's fortified garrisons during the 19th Century would have reflected these themes of frustration.
- Ramsay Cook, "Some French Canadian Interpretations of the British Conquest: Une Quatrième Dominante de la Pensée-canadienne-française," *Canadian Historical Association Annual Report*, 1966-67, p.70.
- William J. Eccles, *Essays on New France*, (Toronto: Oxford University Press, 1987), pp.110-115.
- Ibid.*, p. 110.
- Ibid.*, p. 127.
- In Montcalm's private journal, there is both realism and despondence. "La paix ou tout ira mal, 1759 sera pire que 1758. Je ne sais pas comment nous ferons. Ah! Que je vois noir. M. de Vaudreuil et l'intendant [Bigot] attendent des miracles." Casgrain, Vol. VI, pp. 242-243 "Le désordre s'accroît à mesure que le dénouement s'approche. Quel sujet pour une pièce de théâtre qui réuniront tant de gens, et des situations bien neuves pour l'ancien monde." Yet Bougainville's return with royal direction revitalized him. Casgrain, Vol. VI, p. 552
- W.J. Eccles, "Montcalm", in Mary McDonald Maude et al. (eds.) in *Dictionary of Canadian Biography* (Toronto: University of Toronto Press, 1974), p. 469. To the charge that Montcalm was 'caught flatfooted' on the morning of 13 September 1759, discussions at the colony's Council of War for April clearly demonstrate Montcalm's grasp of the British options for attack. Consequently, Montcalm has built balance into his deployment plan, both for the defence of Cap Diamant, his centre of gravity and on the Beauport Flats (which he has assessed as the most likely British approach). If need be, he can shift his defensive effort to his right (river) flank, should the English attack from that direction. Casgrain, Vol. VI, p. 552.
- Casgrain, Vol. VI, p. 66. From Montcalm's Journal entry for 30 May 1756, it is crystal clear that Vaudreuil has a strategic vision for the defence of the colony: to defend everywhere. In this regard, he remains remarkably consistent throughout the Seven Years War. In their first meeting on 30 May 1756, Vaudreuil gives Montcalm clear, as well as ambitious, strategic direction, defined precisely in operational tasks, based upon the colony's strongest assets - interior lines of operation and a developed system of fortifications, which control the major river defiles in and approaching the colony. Unclear as to British intentions for the forthcoming campaign, the Governor-General deploys the colony's defenders in a very wide arc, ready for any enemy option. Consequently, despite the appearance of strength, Vaudreuil's deployment is not strong at any point. There are eight separate tasks for the regulars, *troupes de marine* and militiamen defending New France. In the southwest: I- Fort Duquesne is to be held by a mixed force of militia, Indians, and *troupes de marine*, who will remain prepared to move to Niagara should the British march upon it. II- Fort Chouagen (Oswego) - a mixed force will maintain surveillance on English/Yankee' garrisons south of Lake Ontario. III- Fort Frontenac will be garrisoned initially by Régiment Béarn, until relieved by Régiment Guienne. Béarn is then to move to Fort Niagara. Régiment La Sarre to reinforce Fort Frontenac. For Vaudreuil, this is the weakest link in the colony's defences. In the south: IV-Fort Edward (Lydus) will be garrisoned by a mixed force. V- Fort Carillon (Ticonderoga) will be garrisoned by Régiments La Reine and Languedoc. In the east: a mixed force on Rivière Saint-Jean. Vaudreuil does not assess danger on this flank. In reserve: Régiment Royal Roussillon. Naval strength on Lake Ontario is four barques with two 18-pounders each.
- Guy Frégault, *Canada: the War of the Conquest*, (Toronto: Oxford University Press, 1969), p. 250.
- Guy Frégault, "Le Régime militaire et la Disparition de la Nouvelle France," in Marcel Trudel, *Histoire de la Nouvelle France*, (Québec: Fides, 1999), Vol. X, p. 325. "Sans se contredire, on l'aura noté, sur tous les points - tous deux reconnaissent la nécessité « de donner la bonne fortune » sur le front de Québec - ils se heurtent sur le terrain des principes. Qui a raison?" Vaudreuil, avec sa théorie des lignes étendues mais susceptibles d'être contractées le cas échéant, ou Montcalm, avec son idée d'un périmètre restreint au contour rigide."
- Gustave Lanctot, *Histoire du Canada du Traité d'Utrecht au Traité de Paris 1713-1763* (Montréal: Librairie Beauchemin, 1964), p. 228. Lanctot's views of Montcalm are strongly held. "Quoique mortellement blessé, Montcalm n'oublie pas le sort de ses soldats. Il trouve la force d'écrire au nouveau général anglais, Townshend, recommandant « à ses bontés » ses « malades et blessés », tombés aux mains de ses ennemis. Mal soigné, il meurt, le lendemain, regretté de l'armée, du peuple et des Sauvages. Ainsi disparaît par la guerre, « tombeau des Montcalm », une des figures les plus attachantes de l'histoire canadienne, remarquable par la lucidité de son esprit, l'étendue des ses conceptions et de son sentiment du devoir. Chef d'une minime d'armée, il accomplit cet exploit unique de battre quatre fois les anglais en quatre campagnes : Chouagen, William-Henry, Carillon et Montmorency, éclatants témoignages de ses talents militaires." p. 238.
- Ibid.*, p. 236.
- Samuel Eliot Morison (ed.), *The Parkman Reader* (Boston: Little, Brown, 1955), p. 500.
- Eccles, however, rejects completely the notion that Montcalm had to attack because his supplies were threatened. There was, Eccles claims, the alternate route west through Loretteville. That this route was an easy morning's march from the Plains, and hence vulnerable to British interdiction, seems to have escaped him.
- Anyone who has seen Montcalm's remains when they were exposed at Les Ursulines de Québec before their recent (2000) transfer to Le Couvent de la Congrégation de Notre Dame, must wonder how the Marquis survived such terrible head wounds. The skull had been deeply rent by two deep sword strikes. Casgrain, Vol. VI, pp. 19-20.
- Cook, "Some French Canadian Interpretations of the British Conquest: Une Quatrième Dominante de la Pensée-canadienne-française," p. 7.
- Casgrain, Vol. VI, p. 66.
- Eccles, "Montcalm," p. 469.
- R.R. Palmer, "Frederick the Great, Guibert, Bülow: From Dynastic to National War," in Peter Paret (ed.), *Makers of Modern Strategy from Machiavelli to the Nuclear Age*, (Oxford: Clarendon Press, 1986), p. 92.
- Ibid.*
- For analyses of the French Army in the Seven Years War, see Susan W. Henderson, *The French Regular Officer Corps in Canada, 1755-1760: A Group Portrait* (University of Maine: Unpublished Ph.D. dissertation, 1975). Lee Kennett, *The French Armies in the Seven Years War: A Study in Military Organization and Administration*, (Durham, South Carolina: Duke University Press, 1967). Robert S. Quimby, *The Background of Napoleonic Warfare: The Theory of Military Tactics in Eighteenth-century France* (New York: Columbia University Press, 1957). Christopher Duffy, *The Military Experience in the Age of Reason* (New York: Routledge & Kegan, 1987).
- I.K. Steele, *Guerrillas and Grenadiers: The Struggle for Canada, 1689-1760*, (Toronto: The Ryerson Press, 1969), p. 6.
- W.J. Eccles, "Montcalm," p. 469.

REPORTING LIVE FROM KANDAHAR

by Captain (N) Chris Henderson

"They were screaming for information three days ago; now they're begging for mercy."

– Colonel Tom Putt, Deputy Commander
Task Force Afghanistan, 5 March 2006

Introduction

Societies fight the way they are organized. In our emerging Information Age, those who are quickest at dominating and exploiting the vast, unregulated arena of public information achieve victory. This emerging reality is forcing the field of public affairs into the centre of military operations and planning. While this might appear axiomatic, and not a little self-interested, the first two weeks of operations of the Canadian Forces (CF)-led Multi-National Brigade (South) in Kandahar, Afghanistan¹ starkly demonstrated the veracity of this claim and suggests it is time for changes to the way the CF conducts its media embedding program.

Discussion

In late February 2006, while Canadian Forces were conducting a relief in place of US troops and taking over from colleagues who had recently relocated the national operation from Kabul to Kandahar, they were fighting a rearguard action against ambivalent public opinion and waning support for the mission in Afghanistan.² Despite equivocal public support, Canadian media recognized the nascent mission as an important national story, and committed an unprecedented level of resources to covering Canadian military operations directly from Afghanistan. Among the media present at the 28 February task force change of command were the *Canadian Press*, *CBC Television and Radio News*, *CTV News*, *Global Television* and *The National Post*, while *The Toronto Star* had a reporter embedded with troops at a forward operating base north of Kandahar.

Press coverage of this magnitude appears superficially modest. However, the level of risk to the reporters, the cost to deploy them from Canada to Afghanistan for extended periods, and the number of people required – particularly for television news production, suggest that the overall investment was indicative of the importance media managers placed on covering the story. In comparison to previous Canadian media activities in Afghanistan – or other remote missions such as Bosnia, Cambodia, East Timor, Eritrea, Rwanda and Somalia, which saw much smaller numbers of Canadian journalists – the 2006 media deployment to Afghanistan is truly unprecedented. Furthermore,

the number of requests to embed media with the Canadian Forces in Afghanistan is increasing, as is the average duration of a reporter's stay in theatre. Major national media, reporting in both official languages, are on the verge of committing their scarce resources to cover CF field operations in Afghanistan on a permanent basis.

An initial comparison of earlier embedding efforts with the current, evolving situation allows us to draw some preliminary conclusions about how the Canadian Forces media embedding system should be adapted. First, however, the current system needs to be described in the context of the widely recognized notion of media embedding, as it was practised by US forces during *Operation Iraqi Freedom* in 2003. Media embedding, as it is now widely understood, refers to the practice of placing journalists in the care of front line units. The reporters live, eat, sleep, and travel with the troops for an extended period of time. And when these troops enter combat, the journalists are there with them. Public affairs officers do not escort journalists, nor is journalists' material screened prior to filing. Operational security is maintained through a judicious combination of mutually agreed guidelines (the breaching of which will result in removal from the program), the professional integrity of the journalists and security at source – whereby the soldiers are enjoined to be discreet in what they say to reporters, and to 'stick to their lane.'

This system works well in combat situations that provide sufficient variety and action; the more static nature of complex peace support operations has heretofore been less conducive to 'pure' media embedding. The Canadian Forces have historically permitted media to visit operations, and they have enjoyed considerable access to the troops where they live and work. More commonly, however, visiting Canadian reporters have remained at central locations and relied on public affairs officers to arrange short-term visits, propose story ideas, set up interviews, and provide background and contextual information.

CF operational security has generally been maintained as described above, with the additional constraint that whenever an incident occurs involving loss of life or injury, a communications lockdown is imposed on the camp, including media, until the families of the affected soldiers are informed. The intent of communications lockdowns was originally to prevent soldiers from overwhelming limited communications systems during an incident and to

avoid the passage of unofficial information to family networks prior to the notification of next of kin. Similarly, lockdowns were imposed upon media in the original embedding rules to ensure adequate control over the release of official information.

It should be noted that with the deployment of advanced mobile communications technology by reporters into operational situations, these lockdowns are conducted on an 'honour' system. While many in the military would consider 'journalistic ethics' an oxymoron, the aggregate experience of public affairs officers over time, and, without question, during the first two weeks of *Operation Archer*, shows that embedded media have earned and deserve that level of trust.

While not strictly 'embedding' as described above, the term has nevertheless been adopted in Canadian Forces parlance to describe the current system of military-media relations in the field. In reality, the Canadian Forces' military-media relations approach is a hybrid of 'pure' embedding and unilateral reporting,¹ with individual reporters carrying out both functions at various times depending on the availability of military operations to cover, and local security conditions being conducive to unilateral reporting. This approach carries with it some inherent difficulties that were witnessed in the first week of *Operation Archer*. In one instance (the rollover of a light armoured vehicle on 2 March 2006), local newswire 'stringers' were able to file initial stories that included information that required the public affairs officer to correct an erroneous report, while embedded reporters were constrained by the communications lockdown, and their professional adherence to the embedding agreement. In another case (the suicide attack on 3 March 2006), embedded reporters were in Kandahar City on their own, and were directed by a local 'fixer' to the scene of a suicide attack on a Canadian convoy. It is interesting to note that, while they could have filed from 'outside the wire' without restriction, they applied a considerable level of self-restraint, and waited until they returned to the camp to do so. Ironically, this media group subsequently found themselves prevented from immediately filing their story upon returning to the base.

These situations created a temporary increase in tension between the embedded media and military public affairs officers; however, considerable effort to confirm details and inform next of kin, and sufficient trust in the public affairs officers by the chain of command in allowing them the flexibility to correct erroneous 'external' reporting prior to the lifting of the communications lockdown, mitigated both the threat to the military-press relationship, and the potential for incorrect reporting.

The benefit to embedded reporters is manifested in the second 'wave' of reporting on incidents, where embedded journalists are privy to details, interviews with principals, and access to the chain of command that is completely beyond consideration for unilateral journalists 'outside the wire.' It must be noted as well that, being Canadian journalists reporting on national stories, this access was meaningful, whereas the more detailed follow-up stories were of little-to-no interest to the local newswire stringers.

During the 48 hours in which the two incidents cited above occurred, deployed public affairs officers analyzed the resultant media coverage and began to discuss changes to the current embedding system. Concurrently, a detailed report of an attack on a Canadian civil-military cooperation patrol that included the names of three soldiers who killed an Afghan insurgent, and the number of bullets shot into the man,² accelerated the discussion of amendment of the embedding rules.

Embedding rules need to be comprehensive enough to guide journalists without the military having to resort to screening their material prior to filing, while providing a means to identify breaches of the guidelines, and to apply censure, if necessary. Additionally, military public affairs officers have to be flexible enough to identify problems and amend the guidelines accordingly, without applying extreme fluctuations or reversals in policy as the situation unfolds.

Recommendations

Our understanding of the structure and evolution of the current Canadian Forces embedding system, and lessons learned from its early application in *Operation Archer*, allow us to make the following recommendations to strengthen the system.

First and fundamentally, embedding journalists is a military-media relations strategy that must continue. Indeed, the program should be expanded within the limits of available resources. It is critical to note that these resources include in-theatre logistics and administrative support, particularly when it comes to having reporters live with troops at the sub-unit level. It also includes a sufficient number of properly trained, deployable public affairs officers to coordinate the system on the ground. While these points seem painfully self-evident, the scope of effort required to support journalists within military lines is frequently underestimated at best and not accounted for at worst. Furthermore, the deployment of public affairs officers is traditionally based upon the size of the unit(s) deploying, more than a result of careful analysis of the public affairs support work anticipated, based on the level of interest in the mission within the national media.

IEWS AND OPINIONS

Tension between embedded media and public affairs officers during a communications lockdown in which newswire stringers were filing stories underscored the need to grant public affairs officers the flexibility to mete out the details of an incident as it unfolds. This is in order to correct erroneous reporting prior to the suspension of a communications lockdown. In essence, this amounts to the application of the principles of mission command to public affairs officers. The necessity to inform next of kin provides a compelling argument.

The intent of the chain of command in this respect is to ensure that the families of soldiers killed or wounded do not find out about their loved ones' situation through the media. Public affairs officers understand this imperative well, and expend considerable energy to ensure it does not occur. The reality of our wired world, however, results in news of an incident invariably being broadcast before next of kin can be informed. While this results in considerable anxiety among the families of all deployed soldiers, it is an uncontrollable variable. The chain of command and public affairs officers must remain cognizant at all times of how unilateral journalists contribute to news coverage of Canadian Forces events, and the dynamic this creates for military-media relations in an embedding system.

Armed with the commander's intent, public affairs officers need the flexibility to correct erroneous reporting concurrent with the next of kin notification process. In a military environment in which junior leaders are entrusted with executing – indeed are expected to execute – the commander's intent for operations, public affairs officers must be afforded a similar level of trust, and held accountable for exercising their discretion to release details without constant reference to the commander for approval. As long as there are no names provided prior to confirmation of notification, this ensures the highest level of accuracy in media reporting, which, in turn, improves military-media relations – and thus the credibility of the institution.⁶

The application of mission command to public affairs is necessary, but not sufficient to improve the current media embedding system. That flexibility needs to be combined with amendments to the embedding guidelines by which reporters govern their actions and through which the military may censure violations. To be sure, there are generic guidelines that must be included. However, additional rules should be considered for theatre-specific situations.

The March 4 axe attack on Captain Trevor Greene brought two such amendments into focus. As described above, the attacker in that incident was shot dead by

Canadian Forces personnel. Following a request from media embedded at Kandahar Airfield, and thus physically removed from the soldiers involved, a teleconference call was conducted with the platoon commander, Captain Kevin Schamuhn. The interview was evocative, emotional and highly detailed, including the names of the soldiers who killed the assailant, the number of shots they fired, as well as a description of Capt Greene and his vital signs following the attack. This resulted in a decision to embargo certain elements of the interview, as they were deemed to put the involved soldiers at risk or to violate the privacy of an individual.⁷ This suggests an amendment to the embedding rules that would preclude the naming of soldiers involved in actions resulting in the death of enemy fighters and insurgents or friendly forces and/or the specific details of such an action that are precluded by the rest of the media embedding guidelines. Further analysis is needed to resolve this question if soldiers themselves wish to speak with the media.

This incident also underscored the necessity to insulate soldiers involved in combat operations from media contact in the immediate aftermath of that action. While there is no standard or recommended period of exclusion from a mental health perspective,⁸ media contact should be avoided at least until affected soldiers receive critical incident stress debriefing – should the chain of command deem such a debriefing necessary. If there is no critical incident stress debriefing, the chain of command must make an assessment of the soldiers' capacity to conduct media interviews while remaining within the bounds of operational security and propriety. Public affairs officers must be available to provide their advice to the chain of command, and assist in preparing interview subjects if appropriate. This additional rigour is not intended to override the extant CF policy governing public affairs, DAOD 2008. However, in situations involving death or injury, additional steps appear necessary to protect both the soldiers and operational security.

It must be noted that, in situations where media witness combat or serious incidents, there can be no expectation of control over the filing of eyewitness accounts beyond that normally exercised by virtue of the embedding agreement. Also, should the chain of command deem that it is not appropriate for media to interview affected soldiers, public affairs officers will work with the chain of command to provide an adequate level of information so that embedded journalists may report the events using secondary, official sources.

Based on early experience in *Operation Archer*, it is recommended that pre-deployment training be increased so that leaders are comprehensively briefed

on the implications of media embedding on their operations and personnel. The whole chain of command (as opposed to just the force commander and unit commanding officers) needs to be empowered and provided with the knowledge to fulfil their public affairs responsibility locally. Furthermore, this training should be repeated periodically during the course of the deployment.

Conclusion

It bears stating that the impact of embedded media on operations can be easily underestimated, and adequate preparations for it overlooked. In fairness to those responsible for generating deploying task forces in recent years, the Canadian Forces have had insufficient experience with media embedding of this magnitude to apply lessons learned to pre-deployment training scenarios. It is incumbent upon public affairs officers

and the chain of command to capture these early experiences on *Operation Archer*, to continue to assess the effectiveness of military public affairs activities and particularly media embedding, and to use the information to improve the overall public affairs strategy of Canada's expeditionary forces.

Captain (N) Henderson is the Director Public Affairs Plans and Media Liaison within the Assistant Deputy Minister (Public Affairs) Group. This paper was written with inputs from Major Scott Lundy, Multi-National Brigade (South) Senior Public Affairs Officer; Major Marc Thériault, Canadian National Command Element Senior Public Affairs Officer, and Lieutenant (N) Mark MacIntyre, Deputy Public Affairs Officer at the National Command Element. Their public affairs team is breaking new ground in the field, and the author owes them a debt of gratitude for the support they provided and the forbearance they displayed.

NOTES

1. The operation is known within the Canadian Forces as *Operation Archer*. The mission is a continuation of CF military operations in support of the international campaign against terrorism known serially as *Operation Apollo*, *Operation Athena*, and now *Operation Archer*. It should be noted that the changes in operation name generally coincided with changes in composition of forces and/or the command and control structure in which they operated and/or geographic location.
2. Various polls conducted in January and February 2006 provided conflicting views on levels of support for the CF mission in Afghanistan and the combat role of CF personnel. For example, see "Majority opposed to Afghan mission," by Brian Laghi, *Globe and Mail*, 24 February 2006, p. A1; "52% of Canadians support operation Kandahar deployment" by Mike Blanchfield, *National Post*, 4 March 2006, p. A13; "70% of Canadians Support Troops in Afghanistan," EKOS Research Associates news release, dated 1 March 2006.
3. For a concise explanation of various systems for organizing press-military relations, including "embedded press" and "unilaterals," see: Paul and Kim, "Reporters on the Battlefield: The Embedded Press System in Historical Context," RAND Corporation, 2004, pp. 64 - 68.
4. See "Ambush in Afghanistan" by Mitch Potter, *The Toronto Star*, Sunday, 5 March 2006, p. A1.
5. In the 3 March 2006 LAV 3 rollover incident, an Associated Press reporter contacted the Task Force Afghanistan public affairs office and advised the staff that she was going to report two deaths as a result of the accident. At that point there had been only one death, that of Corporal Paul Davis. The camp was under a communications lockdown at the time, and while embedded reporters had the correct story, they were precluded from filing the information. A judgment call was made to release the correct information to AP that there had been only one death despite this being a technical breach of the policy, and a violation of the communications lockdown. That judgment call was subsequently supported by the chain of command and an incorrect report was averted. Tragically, Master Corporal Tim Wilson subsequently died of his wounds, bringing the accident's toll to two dead.
6. *Toronto Star* reporter Mitch Potter was embedded with the platoon at the time, although he was not at the *shura* in which the attack occurred. Access to the soldiers after the fact allowed Potter to prepare a detailed, compelling, and emotional article about the incident (*Ibid.*).
7. Discussion with Captain Marshall Hayes, D.O., USAF, Staff Psychiatrist, Task Force Med, 14th Cache, Kandahar, Afghanistan, 7 March 2006. Dr. Hayes's recommendation is that soldiers involved in critical incidents should not be exposed to media at all.

THE 0.5 SOLUTION – A PRACTICAL APPROACH TO CHANGING THE FITNESS CULTURE IN THE CANADIAN FORCES

by Major Robert D. McIlroy

The prompt for me to write this commentary comes in response to the latest direction received from the Chief of Defence Staff (CDS) on physical fitness within the Canadian Forces (CF),¹ and in response to a recent *Canadian Military Journal* opinion piece by Lieutenant-Colonel Goodspeed entitled *It's Time for a Fitness Transformation*.² The former instruction provides a clear indication that the issue of Canadian Forces fitness standards has gained elevated importance and must be tackled from a Joint perspective, as it is considered "an essential and critical component of our operational readiness..." for all three services. The latter article also addresses the requirement for change, and, specifically, a transformation in our approach to fitness within the Canadian Forces. Goodspeed's article points accurately to some of the key societal and legal influences that impact upon our ability to achieve an appropriate fitness standard within the CF, and it discusses the importance of leadership in achieving this goal. It outlines three broad elements in achieving this fitness transformation, paraphrased as follows: all levels of the chain of command need to make fitness a measured priority; the program must be supported by a truly effective communications plan; and the program will require true institutional change in order to be effective. It was quite refreshing and heartening to review these documents, but it made me wonder – have I not heard this before?

In my years within the army, fitness standards and fitness assessment have continually been 'hot button' topics, whether they were discussed within the various messes, or more formally in conferences and orders groups. I have witnessed a plethora of ideas and concepts to address the issue of fitness standards, and I have read numerous published articles on the subject. I say *address* the issue, as invariably there has been a general recognition that the fitness standard within the Canadian Army, as well as the Canadian Forces overall, is not at an appropriate level and it has not been uniformly addressed. Fitness standards appear to be subjectively applied by commanders at all levels – more so than any other policy within the Canadian Forces. Yet, there have always been policies on fitness requirements for the army and for the CF as a whole. If we are going to make a true change, it must be more substantive than what has been done before.

I believe that many of the concepts espoused by Lieutenant-Colonel Goodspeed are valid, but that a mechanism must exist that provides personal recognition

and incentive for the individual time and effort invested to stay fit – one that also prevents a subjective application of policy. The policy must also be Canadian Forces wide, if a true joint, universal approach is to be achieved. To this end, and in response to the renewed emphasis on achieving a true fitness culture, and the concept of a required fitness transformation within the Canadian Forces, I offer The 0.5 Solution.

The 0.5 Solution

The general concept behind The 0.5 Solution is quite simple: The CF adopts a fitness assessment that can be scored, with the score then captured and used as one of the many assessment criteria for meriting and promotion processes. This would be different from the current policy of a simple pass/fail approach to fitness, which has only an indirect impact on a member's career, and is often assessed subjectively by leadership, with variances based upon trade and environmental experiences.

I am proposing that a member's fitness assessment be used in the meriting process and represent 5 percent of the overall score – or 0.5 of a full point at the merit boards – for both officers and non-commissioned members (NCMs). This would be similar to the score that is currently issued for second language proficiency at existing officer merit boards. Whether the score for fitness is considered separate from performance or potential scores, or as a sub-element to one of these broad categories is an academic point, so long as it is factored into the overall rating as a separate, measurable score. Clearly, the opportunity exists to have partial scores anywhere from 0.0 to 0.5, which would provide an incentive mechanism for soldiers. Where the minimum standard in Canadian Forces fitness falls out or is established on this scale can be debated. One possible solution may see the minimum CF fitness score achieving 0.2, with scores of 0.3 to 0.5 providing additional incentive levels.

The impact of this simple change would be profound, and it would elevate the importance of fitness within the Canadian Forces. It would also provide individual incentive and a tangible reward for personnel who make the extra effort to go beyond minimum fitness standards. Traceable or trackable fitness scores would also subject leadership to scrutiny with regard to enforcement and promotion of fitness policies. I imagine a PDR

interview of the future would include statements such as: "You need to get the gym on a daily basis." And not that an individual will need much prodding, as the masses will start demanding the time and support for fitness.

The Simple Concepts in Life are Sometimes Hard to Achieve

As with many things in life, the simplest concepts are often the hardest to bring to fruition. Adopting this form of testing and associated scoring system would require a rigorous and fair testing mechanism that can stand up to the scrutiny of a grievance or inquiry. It must be logical in design and beyond local manipulation, as there would be potential for unfair career impacts. I am sure that there will be many concerns regarding this concept, and probably even more questions. "What test would we use?" "A predictor test or skill specific test?" "What would the standard be based upon – universality of service?" "How frequently would the test be conducted?" "Would it be conducted annually, semi-annually, prior to all leadership training, or a combination of the above?" "Who would administer the testing and what would be the required support mechanisms to administer the test?" "What is the leader's role in the individual's fitness training plan and how will leadership be assessed regarding subordinates' success or failure in achieving Canadian Forces fitness objectives?" At this stage, I will provide some of my layman concepts in an attempt to answer to these basic questions.

The question of what type of testing is adopted is an important one, as it will impose an administrative burden to manage and meet a test that has career implications for 60,000+ service personnel. More importantly, the type of test must be fair in application, with limited subjectivity in order to avoid discrepancies. A predictor test (similar to the CF Express Test or the Coopers Test used for JTF-2 selection) would be the easiest to apply administratively as it relates general fitness capabilities to the more specific capabilities of the work place. However, this type of testing has come under fire, as some have been found to have a gender bias, similar to the Fire Fighter fitness test formerly utilized by the Government of British Columbia, and which the Supreme Court subsequently rejected as a valid screening test.⁵ Clearly, the current Express Test cannot be used since it discriminates by age and by sex. Nor are the applied standards of the test related to any operationally defined and researched requirement of which I am aware. A predictor test could be used if sufficient research could be completed to identify certain threshold fitness requirements necessary for employment in the Canadian Forces, and thus, it would be armed with a bona fide fitness requirement for the Armed Forces.

The other approach is to adopt a skill specific test requirement related to the precise operational tasks required by members of the Canadian Forces. The current CF Fire Fighting Fitness Test and the Army Fitness Test⁶ are legitimate, existing examples. Although considered very applicable tests, they tend to be 'pass/fail' tests that are also extremely burdensome administratively to complete for large groups. They have a slow throughput rate, and they also do not provide a good grading mechanism to measure levels of success. Thus, they would be harder to use to create an incentive scoring mechanism. The requirements of the Army Fitness Test (a trench-digging task), would make this test exceedingly difficult to impose on CF locations not co-located with the field force. My overall recommendation is a predictor-type test that has received the requisite level of testing and research as a requirement of the Canadian Forces.⁷ This may also necessitate ongoing research, analysis, and critical review of the adopted standard.

The next key question relates to the standard upon which the testing would be based. It is clear from the CDS comments that a CF standard needs to be developed and utilized if members want to say they are truly operating as a Joint entity. This standard will also offset the current differences that exist between the individual Services, and will impact those trades that do most of the inter-service employment – the service support trades. The term Universality of Service is often utilized as an explanation for the minimum standard tasks required by Canadian Forces personnel for employment in the service. Therefore, this seems like a logical place to start as a baseline to develop a minimum fitness standard. Of course, with the renewed emphasis upon a Joint capability, the minimum standard tasks of Universality of Service may need to be reviewed and updated.⁸ Perhaps a potential starting point for this would be a comparison between the Canadian Forces and other truly Joint-trained organizations – such as the United States Marine Corps.

Questions as to how often the testing should be conducted and who would administer the test are important, as they impact upon the administration of the test, its potential costs, and opportunities for re-testing if minimum standards are not achieved. As a minimum, testing should occur on an annual basis. Testing prior to leadership training, although useful to emphasize the importance of the Canadian Forces fitness program, is fraught with the potential for unintended consequences to a member's career, as well as additional course administrative requirements. Conducting the testing more than once per year, although great for individual testing opportunities and test practice, may be administratively impracticable, depending on the type of test utilized. Who administers

the test is also important. I believe that the task should fall to the current Personnel Support Program (PSP) in order to ensure a common baseline is established across the Canadian Forces. Clearly, this may necessitate some geographic specific staff increases to meet the potential testing demands.

Finally, with regard to the leader's role in an individual's fitness training plan, I do not believe that **individual** subordinate performance in this area can be or should be attributed to leadership, nor is the concept designed for that. It should be an individual incentive program. I do believe that a tracking mechanism would provide a valuable instrument to gauge the success of unit or sub-unit fitness programs, and would flag areas of concern – such as when a significant drop in fitness occurs across a group of individuals. Although there may be many factors that lead to a drop in performance across a population (such as an operational deployment), fitness tracking would be a useful tool to assess leadership performance when looked upon from the perspective of an entire group or population.

Conclusion

Although there are numerous questions to be addressed and research that would need to be completed prior to instituting this type of testing program, it is not beyond the realm of the achievable. I believe that a properly constructed predictor test would best meet Canadian Forces requirements, but that it must be different from the current CF Express Test that discriminates by sex and age. It should be completed annually and

administered by PSP personnel in order to achieve a common standard across the Canadian Forces. The standard would be based upon the tasks established through the Universality of Service principle, although these basic tasks may need to be revisited, as the Canadian Forces move ever closer towards becoming a truly Joint force.

In conclusion, I support wholeheartedly the concept of a heightened importance to fitness and fitness testing within the army, and more importantly, the Canadian Forces as a whole. I believe that a measurable fitness test linked directly to the military merit system and merit board process would provide a direct and tangible indication of the importance of the fitness standards to each individual within the Canadian Forces. Just as importantly, this measure could provide an incentive program that would reward individuals for their efforts to go beyond minimum standards. It would also provide a tracking tool for fitness standards across the Canadian Forces and it could serve as a measurement tool for leadership ability. Overall, I am proposing that a member's fitness assessment be used in the merit process, and it should represent 5 percent of the individual's overall score on merit boards. This measure alone would significantly transform our thinking towards fitness standards for years to come – and force a true fitness transformation.

Major Rob McIlroy, an infantry officer of the Royal Canadian Regiment, is currently Deputy Commanding Officer of the Area Support Unit in Edmonton, Alberta.

NOTES

1. Department of National Defence. CANFORGEN 198/05 CDS 104/05 211441Z DEC 05. CDS Direction for Physical Fitness. (Ottawa: DND Canada, 2005).
2. Lieutenant-Colonel Goodspeed. "It's Time for a Fitness Transformation." *Canadian Military Journal*. Vol. 6, No.1. (Spring 2005). pp. 67-68.
3. Department of National Defence Presentation. Major-General Doug Langton. *Physical Fitness Programs and Standards for Today's CF Members*. Ottawa, 16 January 2006. A predictor test equates to a test that measures general fitness capabilities (push-ups, sit-ups, etc.) while a skill specific test measures fitness capabilities against specific work place skills (digging a trench, casualty evacuation, and so on).
4. "Universality of Service is defined as the liability of every service member to perform any lawful duty and includes the liability to be operationally employable and deployable. This liability is limited only where a justifiable exemption has been promulgated by the CDS or an accommodation of individual employment limitations has been explicitly granted through an NDHQ administrative review." Department of National Defence. Director Military Human Resource Requirements website, <http://hr.dwan.dnd.ca/dmhr/engraph/reports/pub_u_of_s_e.asp?mnu=rpt>.
5. Canadian Human Rights Commission, summary of *The Meiorin case: British Columbia (Public Service Employee Relations Commission) v. British Columbia Government and Service Employees' Union (B.C.G.S.E.U.)*, <<http://www.chrc-ccdp.ca/discrimination/occupational-en.asp#meiorin>>.
6. Department of National Defence. B-GL-382-001/PT-001, *Army Fitness Manual*. (Ottawa: DND Canada, 25 May 2005). <<http://fdts.army.mil.ca/AEL/PUBS/300-008/B-GL-382/003/PT-001/B-GL-382-003-PT-001.pdf>>.
7. "Bona Fide: genuine; sincere..." *The Concise Oxford Dictionary*. (Oxford: Clarendon Press, 1990), p. 125. Also described in context in the Canadian Human Rights Commission, summary of *The Meiorin case: British Columbia (Public Service Employee Relations Commission) v. British Columbia Government and Service Employees' Union (B.C.G.S.E.U.)*, <<http://www.chrc-ccdp.ca/discrimination/occupational-en.asp#meiorin>>.
8. The tasks associated with Universality of Service have been delineated as follows: fire personal weapon, maintain personal weapon, conduct individual NBC drills, perform simple NBC monitoring, provide initial fire fighting response to fire fighting emergencies, administer First Aid, perform Cardiopulmonary Resuscitation (CPR), perform drill, communicate using radios, prepare written military correspondence, secure/lockup work areas, and enforce hygiene and sanitation standards. The common fitness requirement is defined as: perform high-low crawl, perform Sea Board evacuation with Stoke's Litter, perform entrenchment dig, perform stretcher casualty evacuation and perform sandbag carry. DND, Director Military Human Resource Requirements website, <http://hr.dwan.dnd.ca/dmhr/engraph/reports/pub_u_of_s_e.asp?mnu=rpt>. This writer believes that the tasks associated with Universality of Service should include the basic section attack. This task entrenches the concept of team, group, and section manoeuvre and imbues a sense of offensive spirit and purpose. It translates to all three services in tasks such as airfield security or ship boarding parties/ship security. In a fitness sense, it will probably elevate the minimum VO2 requirements for the fitness test (i.e. cardiovascular capability).

THE FINAL REPORT OF THE CANADA-UNITED STATES BI-NATIONAL PLANNING GROUP

by Doctor Biff Baker

The terrorist attacks of 11 September 2001 significantly changed the international defence and security environment, and they highlighted the need for enhanced cooperation between nations to protect their citizens and their economies. This need is critical for Canada and the United States, whose 9000 kilometre common border separates two culturally like-minded nations, whose economies are intertwined more closely than any other two nations in the world, and whose history of mutual support as friendly neighbors and allies is long and distinguished. In the aftermath of 9/11, the North American Aerospace Defence Command's (NORAD) mission was re-focused,¹ and a Canada-United States Smart Border Agreement² was brought into being within three months.

Bi-National Planning Group

The attack also prompted senior officials to discuss means of improving the safety and security of citizens of both nations. One result was the creation of a Bi-National Planning Group (BPG) through an agreement signed into being in December 2002 by the Canadian Minister of Foreign Affairs and the United States Secretary of State. This agreement, and its terms of reference, tasked the BPG to develop detailed bi-national maritime, land, and civil support contingency plans and decision-making arrangements in the event that threats, attacks, incidents, or emergency circumstances required bi-national military or civil/military responses to maintain the security of Canada or the United States.³

Key Recommendations

Since the Bi-National Planning Group was not to be a decision-making body, its focus was to find opportunities for improvement, and then to provide concepts of operation and/or recommendations on issues needing to be addressed. A brief overview of key BPG findings and recommendations follows.

The Bi-National Planning Group found that, from a national perspective, both Canada and the United States have articulated the need for enhanced security cooperation in their national strategy documents, as well as in the Security and Prosperity Partnership signed by Canada, the United States and Mexico last year. However, it felt that an overarching vision for continental defence and security organizations was missing.

Hence, the Bi-National Planning Group encouraged the development of a combined vision statement by the governments of Canada and the United States, to provide direction and authority for enhanced coordination and cooperation among our foreign policy, defence and security organizations.

It felt this combined vision should be implemented by a Canada – United States 'Comprehensive Defence and Security Agreement,'⁴ with a continental approach to CANUS defence and security, while simultaneously maintaining an open invitation to participation by other countries. This new agreement would provide guidance, direction, and authority to NORAD, Canada Command, US Northern Command, and select security organizations for the development of plans, the conduct of seamless bi-national information sharing, the development of communications architectures, the conduct of joint, combined, inter-agency training and exercises, and the development of coordination mechanisms – including agreements brokered among the military stakeholders and the homeland security and foreign policy communities.

The recently signed agreement expanded the NORAD mission from aerospace warning and control to include maritime warning, thereby tightening a seam between these two domains. Articulating a vision for the Canada-US key stakeholders is the next logical step towards enhancing the defence and security of North America. Embedding this vision into a 'Comprehensive Defence and Security Agreement' would bring unity of effort⁵ and direction to bi-national defence, security, and foreign policy organizations. It would help shift paradigms and outdated cultures, resulting in more effective plans, policies, procedures, and exercises. As a result, the people of Canada and the United States would become less vulnerable to man-made threats, as well as those of natural origin.

In addition to development of a Combined Vision and a Comprehensive Defence and Security Agreement, the BPG also recommended:

- the provision of a deliberate planning agreement articulating specific responsibilities, the goals needing to be accomplished, and how often Canada-US plans should be updated;

- the development of a nation-to-nation information sharing agreement, shifting defence and security partners from a 'need-to-know' to a 'need-to-share' paradigm. Supporting plans, processes and procedures would be developed in support of this information sharing agreement;
- the development of a communications-needs definition, which will help eliminate operational gaps, shortfalls, and duplications amongst NORAD, Canada Command and US Northern Command across the air, maritime, and land domains;
- the development of a common interagency, intergovernmental, and bi-national Combined and Joint Mission Essential Task List to support a joint and combined, multi-year exercise program that would synergize efforts in defence and civil support.

All 32 comprehensive recommendations can be read in the BPG's *Final Report*, which is available in PDF format at www.canadianally.com/bpg or www.usembassycanada.gov.

Future Coordination

Prior to termination of the Bi-National Planning Group's mandate on 12 May 2006, copies of the *Final Report on Canada-United States Enhanced Military Cooperation* were provided to Foreign Affairs Canada, the Department of National Defence, and the United States Departments of State and Defense. The key strategic-level recommendations were also briefed to the Permanent Joint Board on Defence (PJBD) and the Canada-United States Military Cooperation Committee (MCC). Additionally, the critical theatre-strategic and operational-level recommendations were coordinated with NORAD, Canada Command and US Northern Command, so that momentum on this important work will be continued by these organizations, which have both the responsibility and the authority to defend our two nations.

Doctor Biff Baker is a Senior Analyst from the Science Applications International Corporation (SAIC), which provides contracted research support to the Bi-National Planning Group through US Northern Command.

NOTES

1. Per Canadian *National Security Policy*, dated April 2004. "Since September 11, NORAD has adapted to the new threat environment by increasing its operational readiness and by addressing threats within and outside North America." (NSP, Page 36). Available at: <http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/Publications/NatSecumat/natsecumat_e.pdf>.
2. Canada and the United States are actively engaged in implementing the 32-point Smart Border Action Plan. Since the signing of the Smart Border Declaration and Action Plan in December 2001, significant progress has been made to enhance the security and efficiency of our shared border. Available at: <http://www.dfaid-maeci.gc.ca/can-am/main/border/32_point_action-en.asp>.
3. See Lieutenant-General Rick Findley and Lieutenant General Joe Inge, "North American Defence and Security in the Aftermath of 9/11," in *Canadian Military Journal*, Vol. 6, No. 1 (Spring 2005, pp. 9-16), for a description of BPG initiatives.
4. Evolving from the long-standing Canada-United States relationship, the continental approach used throughout this document refers initially to the defence and security of the north half of the Western Hemisphere, and it maintains an open invitation to participation by other countries. From a BPG perspective, the envisioned continental approach throughout this report does not violate sovereignty or impair the national interests of any nation, nor does it preclude bi-lateral agreements.
5. This key recommendation supports the intent of Canada's *International Policy Statement* (IPS) and the US *Quadrennial Defense Review Report* (QDR). Canada's *International Policy Statement*: Defence aim is to, "improve coordination with other government departments and interoperability with allied forces, particularly the United States, through smart investments in evolving technology and doctrinal concepts, training opportunities, and exchange and liaison programs." IPS, Page 12. It also supports the QDR, which "recommends the creation of National Security Planning Guidance to direct the development of both military and non-military plans and institutional capabilities. The planning guidance would set priorities and clarify national security roles and responsibilities to reduce capability gaps and to eliminate redundancies. It would help Federal Departments and Agencies better align their strategy, budget and planning functions with national objectives. Stronger linkages among planners in the Military Departments, the Combatant Commands, and the Joint Staff, with the Office of the Secretary of Defense and with other Departments, should ensure that operations better reflect the President's National Security Strategy and country's policy goals." QDR, Page 85.

THE PEACEKEEPING BLUES

On 24 March 2006, the Canadian Forces (CF) closed out *Operation Danaca* – Canada's contribution to the United Nations Disengagement Observer Force (UNDOF) on the Golan Heights since 1974 – and transferred Canadian responsibilities to a contingent from India. The 191-person Canadian contribution 'comprised the majority of the UNDOF 2nd Line Logistics Battalion providing general logistics support to the mission, as well as vehicle maintenance, military police and communications specialists for the force.' A four-person Canadian contribution remained for an interim period, subsequently reducing to two personnel in July 2006.

Comparatively little noticed, the March ceremony on the Golan Heights was also rather anti-climatic. Some might argue that the decision to withdraw from UNDOF – a decision pre-dating the arrival of Stephen Harper's Conservative government – was inevitable, given 'the high demand for personnel with specialized skill sets' and the numerous other demands, most notably those in Afghanistan, upon the Canadian Forces. Perhaps, too, there is a logical point at which peacekeeping commitments of multi-decade duration, as in the case of the Canadian contribution to the UN force in Cyprus (UNFICYP) in the early 1990s, should be relinquished in favour of participation by other UN members. It is, nevertheless, supremely ironic that the withdrawal from the Golan Heights – which reduced the Canadian military contribution to UN peacekeeping to fewer than 60 personnel at a time when the UN fielded some 65,000 military peacekeepers and observers – should come mere months prior to the 50th anniversary of the creation, with very important Canadian diplomatic and military participation, of the seminal United Nations Emergency Force (UNEF) during the Suez Crisis of 1956. The remaining Canadian Forces personnel are attached to a comparatively large number of UN operations (thereby proving that even one- or two-person penny packets can look impressive on DND peacekeeping maps), but fewer than 60 members constitutes by far the smallest Canadian military contribution to UN peacekeeping since the inception of UNEF.

This is not to suggest that the decision to decamp from UNDOF was inherently imprudent, but it does raise questions about the failure to participate meaningfully in another UN mission, and hence about Canada's broader commitment to UN peacekeeping (however defined), about the place of peacekeeping – even frustratingly romanticized peacekeeping – in the Canadian

national psyche, about the extent to which operations in Afghanistan should dominate Canada's overseas commitments, and about the ability of the Canadian Forces to undertake new UN operations. It might also raise questions about the relationship between public perceptions of peacekeeping and the somewhat tepid public support for the current Canadian role in Afghanistan.

It could be posited that the absence of a broadly-based media and public backlash over the withdrawal from UNDOF – and to Canada's extremely low ranking on the list of military contributors to UN peacekeeping – provides further evidence that Canadians are adopting a more mature and realistic approach to 'peacekeeping' and increasingly understand that peacekeeping, as traditionally defined and practised, can no longer be the litmus test for Canada's credibility on the world stage. For too long, notes Sean M. Maloney (*Policy Options*, September 2005), Canadians have embraced a mythologized and romanticized vision of peacekeeping: "Are not all Canadian military personnel 'peacekeepers'? Has UN peacekeeping not been the stock in trade for Canadian soldiers since Lester B. Pearson invented peacekeeping in 1956 during the Suez Crisis? Isn't our national identity based on the fact that we do peacekeeping while others fight wars? Are we not morally superior because Canada engages in peacekeeping? Will we lose that moral superiority if we engage in operations other than peacekeeping?"

The process by which Canadians so quickly and so deeply transformed peacekeeping into a defining element of their collective self-image is at once fascinating, disconcerting, predictable and puzzling. In many ways, the elevating of peacekeeping to cult status was anything but surprising. Peacekeeping was useful (although not always in ways understood or appreciated by Canadians), comparatively inexpensive (at least during such halcyon years as 1956-1966), and so clearly on the side of the angels. Indeed, as Lieutenant-Colonel D.J. Goodspeed's centennial year history of the Canadian Forces observed in 1967: "It is suitable and satisfactory that [Canada's armed forces] should be serving now in a variety of distant lands, still making their country's name and flag known and respected, but contributing not to the making of war but to the keeping of peace." Although frequently exaggerated in the cause of Canadian nationalism (some would suggest Canadian smugness), peacekeeping also helped to distinguish Canadians from their American cousins.

That said, it is intriguing that the cult of peacekeeping so frequently prevailed over the skepticism of Canadian prime ministers. John Diefenbaker and Pierre Trudeau were often reluctant peacekeepers, the former because of peacekeeping's Pearsonian/Liberal roots and the latter because of his perception that peacekeeping reinforced an exaggerated and delusional Canadian self-importance on the world stage. Brian Mulroney, although ultimately an enthusiastic peacekeeper, devoted far more attention to defence industrial and related issues than to peacekeeping in his government's ill-fated 1987 white paper on defence. Even the perceived Canadian 'father' of peacekeeping, Lester B. Pearson, was far more realistic than most Canadians about the utility of, and the prospects for, peacekeeping.

Jean Chrétien proved a most ardent peacekeeper, but his unwillingness to match rhetoric with resources, and his references to peacekeeping as a 'Boy Scout' - type activity, were not helpful. Indeed, if Canadians were slow to grasp the dramatic changes to 'peacekeeping' in the post-Cold War era, a substantial measure of blame must be attached to Ottawa's post-1989 reluctance - at numerous political, bureaucratic and military levels - to jettison the old language and symbolism of 'peacekeeping' and its marked lack of candour in acknowledging, let alone interpreting, the scale of Canadian casualties in the Balkans, and such watershed events as the Battle of the Medak Pocket.

If Canadians are now adopting a less naive interpretation of 'peacekeeping' and, concomitantly, a more sober and pragmatic understanding of contemporary stabilization missions, that is most welcome - although one suspects that the mythology of peacekeeping is far too deeply entrenched in the national psyche to disappear anytime soon - but it does not necessarily follow that

Canada's virtual disappearance from UN missions is wise or prudent. The UN's recent peacekeeping record is very far from perfect, but there are missions of merit that could benefit from Canadian capabilities and Canadian expertise. This does not suggest an attempt to recreate the golden era of peacekeeping - when any hint that Canada might forgo participation in a UN mission was treated as a national disgrace - but does suggest that selective, prudent and meaningful participation in UN operations could serve a useful purpose - both in broader humanitarian and geopolitical terms and in terms of Canada's own national interest. If current military capabilities are too stretched to assume a broader UN role - and if Afghanistan continues to consume a very high percentage of available resources - then a logical response would be continued expansion of the Canadian Forces. Privatizing our way back into UN peacekeeping has its attractions (and its proponents), but at best is a supplement to, and not a replacement for, military personnel. UN missions in which Canada could contribute capabilities and resources of types not required in Afghanistan could prove particularly attractive.

There is another danger inherent in a wholesale rundown of Canada's commitments to the United Nations. If Canadians come to believe, rightly or wrongly, that UN commitments have been sacrificed in order to free up resources, directly or indirectly, for operations in Afghanistan, it could have a negative impact on public support for the Afghanistan role. In this context, additional attention to UN missions could add to the insulation of Ottawa, and the Canadian Forces, from accusations of a single-minded obsession with Afghanistan.

Martin Shadwick teaches Canadian defence policy at York University. He is a former editor of Canadian Defence Quarterly.

CANADA AND THE LIBERATION OF THE NETHERLANDS, MAY 1945

by Lance Goddard

TORONTO: Dundurn Press, 2005
240 pages, \$29.99

Reviewed by Tom Douglas

No one is as capable of gratitude as one who has emerged from the kingdom of night.

— Elie Wiesel

Lance Goddard, by using this quotation from the world-renowned novelist and Holocaust survivor at the start of this highly readable book, succinctly answers the question that puzzles many Canadians, including even some of the veterans who were there: "Why do the people of Holland hold us in such high regard?"

The explanation is expanded upon in the foreword to the book by author and military historian Major-General Richard Rohmer, who saw action with the Royal Canadian Air Force (RCAF) during the Liberation of the Netherlands. Rohmer states: "The bravery and sacrifice of Canadian soldiers and airmen during the hard-fought battle for the liberation of the Netherlands is the stuff of legend and cause for eternal gratitude on the part of the people of the Netherlands."

Having thus set out the premise for his book, Goddard launches into a compelling account of life in Holland just prior to the Nazi occupation. In a first chapter, entitled *Darkness*, the author sets the stage for the heartbreak events to follow. He reminds us that the Netherlands had been neutral during the First World War and its citizens believed Adolf Hitler's promise that they would be allowed the same status in the imminent conflict. Thus, their token armed forces were little more than a minor nuisance when the Nazi hordes stormed across the Dutch border in May 1940.

Goddard is, by profession, a television producer and this becomes quickly apparent through his use of a terse, descriptive third person narrative interspersed

with short interviews with Dutch survivors of the invasion and the occupation. He uses this commentary/eyewitness style throughout, in later chapters adding the voices of Canadian army and air force veterans who offer a lively account of the campaign to liberate the beleaguered country. In fact, the book reads like an illustrated script of a documentary — and this impression is borne out by the fact that the author indeed has a DVD for sale with the same title.

This 'docu-narrative' style does not take away from the enjoyment of reading Goddard's book. On the contrary, the short bursts of 'voice/over' commentary followed by first-person interviews move the story along at a brisk pace. Goddard is by no means the first author to use the technique of interspersing an account of a battle or war with individual reminiscences, but his filmmaking background helps bring all the elements together in a highly informative and spellbinding manner.

The author has not written a definitive military account of the Liberation of the Netherlands, and he makes no pretence of having written for the military scholar. The book is obviously meant to appeal to a far wider audience. The maps are easy to comprehend — a boon to those readers unskilled in military cartography. The folksy ramblings by Dutch civilians and Canadian veterans alike lack the precision of a situation report or a military retrospective. But for the lay reader, as well as the serious student of Canada's military history, this book provides a useful way to get a quick understanding of the events surrounding the Liberation of the Netherlands.

The accounts by Dutch citizens who were actually present during the period range from the amusing to the macabre. On the one hand, you have Henry and Corrie Schotgood-naturedly finishing each other's sentences and kibitzing over whether to refer to Dutch freedom fighters as the Underground or the Resistance. You have Elly Dull quoting Churchill, in referring to the forceful Queen Wilhelmina when she attended meetings of his War Cabinet while exiled in Great Britain: "There is only one man in this room, and that's the Queen of the Netherlands." At the other end of the emotional spectrum, there are bitter accounts of Nazi atrocities, like Jack Heidema's angry outburst: "Hunger is a terrible weapon, and the Germans



BOOK REVIEWS

deliberately did this to the Dutch, there was no mistake. They deliberately starved the people, thousands died from hunger. I saw people collapse right in the street, buckle to their knees and die on the sidewalk."

In fact, the accounts of Nazi cruelty and the numerous photos of people eating out of garbage cans or lying dead in an alleyway begin to overwhelm the reader after a while. There is a temptation to say: "Okay, I get your point. Now let's move on." It's a defensive callousness born out of the shocking and almost impossible to accept realization that a nation of otherwise intelligent and civilized people could be brainwashed into committing, or at least condoning, such horrible atrocities against fellow human beings. Like it or not, it is a cautionary tale that bears repeating – especially given today's headlines about the abuse of detainees at Baghdad's Abu Ghraib prison and the rumoured relocation of terrorist suspects to countries where torture is considered a legitimate means of extracting information.

The book's strong suit is its ability to transport the reader back to the dark days of the Nazi occupation of Holland where one experiences myriad emotions of deprivation, despair, defiance, flickering hope and, finally, liberation. In reading the accounts of the horrible treatment of the country's Jewish population – many of whom had naively fled Germany to avoid persecution there – the reader is overcome by a feeling of outrage. This anger is directed, not only at the brutality of the Nazis, but also at the rest of the world for allowing such unspeakable acts to happen.

As the action switches to the slow and steady advance of the Canadians against hard-bitten German troops fighting desperately to thwart the Allied invasion of their country, a sense of pride – a trait too often lacking in Canadians when it comes to the accomplishments of our country's armed forces – begins to take hold. We agonize over accounts of brave young Canadians paying the supreme sacrifice. We chuckle along with the veterans when they relate some of the funny incidents that are part of any battle scene. And we feel the elation of the Dutch people as the first Canadian soldiers arrive to rid their villages and hamlets of the hated Nazis.

There are several oversights in the book that could have been avoided. For instance, although there is mention of Andrew Irwin of the Royal Canadian

Navy (RCN) in a "Special Thanks" section at the end of the book, an account of the contribution of this too-often-overlooked branch of the Canadian Forces is sadly missing. Even Major-General Rohmer in his foreword talks about "the bravery and sacrifice of Canadian soldiers and airmen," with no mention of sailors. And yet, the RCN played a relatively small but crucial role in the Battle of the Scheldt and other engagements. As an example, the Naval Museum of Manitoba's website www.naval-museum.mb.ca mentions that the 29th Canadian Motor Torpedo Boat Flotilla was instructed, at all costs, to stop any E-Boats or R-Boats in the area of the Hook of Holland. "At all costs" included either injury or death to a number of MTB crewmembers.

Then, too, the author had an opportunity to expand on the exploits of the three Canadians who received the Victoria Cross during the Netherlands campaign: Sergeant Aubrey Cosens of the Queen's Own Rifles, Major Frederick A. Tilston of the Essex Scottish Regiment and Corporal Frederick G. Topham of the 1st Canadian Parachute Battalion. If it was a space restriction that prevented a more detailed account of the heroics of these three men, this could have been solved by eliminating a number of photographs of villages, towns and cities of the Netherlands as they look today, since these illustrations have no relevance to the narrative.

For that matter, a more judicious use of photographs throughout the book would have been welcome. For an author whose main medium is the video documentary, it is puzzling that he includes dozens of photos that are so small one needs a magnifying glass to get the full effect. It would have been much wiser to select fewer photographs and blow them up to dramatic proportions.

But these are minor issues. They certainly do not take away from the fact that Goddard has created a time capsule of memories of an important period in world history. He has also produced an engaging account of a Canadian military exercise that ranks right up there with Vimy Ridge and D-Day when it comes to taking pride in the accomplishments of Canada's fighting forces.

Tom Douglas is the author of three books on the Second World War and producer of the documentary, *The Tulip and the Maple Leaf*.

PORT ROYAL HABITATION: THE STORY OF THE FRENCH AND MI'KMAQ AT PORT- ROYAL 1604-1613

by W.P. Kerr

Halifax: Nimbus, 2005
106 pages, \$14.95

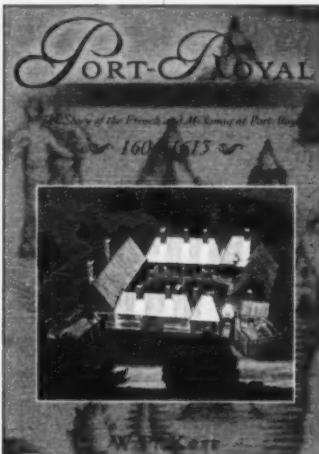
Reviewed by Jim Kenny

In most undergraduate survey courses of Canadian history, the founding of Port-Royal (located on the Bay of Fundy in present-day Nova Scotia) in 1604 receives only the briefest of mentions as the instructor, faced with the daunting task of telling the story of Canada from the pre-contact era to the present, races to the founding of Quebec in 1608. In this short but very readable book, written to coincide with the 400th anniversary of Port Royal's founding, W.P. Kerr, a Parks Canada interpretation specialist, argues that Pierre Dugas Sieur de Mons's settlement – which predated the founding of both Quebec and the English settlement at Jamestown (1607) – is deserving of more attention. Kerr contends that de Mons' expedition, which included navigator/cartographer Samuel de Champlain, played a crucial role in exciting France's interest in the New World, and in providing a base of knowledge that would shape France's social and economic interactions with the New World in the future.

Port-Royal Habitation traces the story of the Port-Royal settlement from its founding in 1604, after a disastrous winter at St. Croix on the New Brunswick side of the Bay of Fundy, through to its eventual destruction in 1613. Sieur de Mons, a Protestant noble, established the settlement as part of the terms of a fur trade monopoly (covering the area from present-day Cape Breton south to Philadelphia) granted by King Henri IV. Between 1604 and 1607, the French in Port-Royal (led by de Mons's lieutenant, Jean de Poutrincourt) set about exploring and mapping the Atlantic coastline, searching for valuable minerals, and prosecuting the fur trade. Perhaps most importantly, they learned to live peacefully with the Mi'kmaq, the Aboriginal population occupying the region.

In 1607, Henri IV, in response to the protests of rival French merchants, revoked de Mons's fur trade monopoly, prompting Port Royal's founder and Champlain to set up a new trading operation on the St. Lawrence River in 1608. Port-Royal was evacuated but, in 1610, Poutrincourt, who had been granted the area around the habitation as a seigneurie, returned to establish a larger settlement and develop the fur trade.

However, this incarnation of Port-Royal was short-lived. In 1613, while exploring the coast of present-day Maine, Samuel Argall, the English admiral of the newly established Virginia colony, discovered and captured French traders and Jesuit missionaries based out of Port Royal. Argall later raided and razed the habitation, and "proclaimed English sovereignty over the area." This, Kerr notes, "was the opening salvo of what would become a century-and-a-half-long continental struggle between England and France." Although a few of Port Royal's founders remained in Acadie, the habitation was, for all intents and purposes, abandoned until the 1630s when a number of French families migrated to de Mons's old settlement. They would provide the basis for the region's Acadian population.



Native/newcomer relations figure prominently in this book. Kerr does a good job of introducing the world of the Mi'kmaq on the eve of the French arrival, and of describing the impact that the two cultures had upon one another. Led by Chief Membertou, the Mi'kmaq acted as both guides and trading partners, and taught the French how to survive in the New World. In return, they got access to European goods and weapons that the Mi'kmaq used to great advantage against other First Nations in the region. Contact also had negative impacts upon the Mi'kmaq, including the introduction of European diseases and a growing dependence upon European goods that diminished 'traditional life skills'. Nevertheless, Kerr observes that the close relationship forged between Membertou and the French at Port-Royal at the beginning of the 17th Century would endure for the next 150 years, and would provide the French with a very strategic military ally. Perhaps more importantly, this early alliance provided a model for French/Aboriginal relations in other parts of the New World. Kerr is careful in trying to understand the contact experience through the eyes of both the French and the Mi'kmaq. However, his discussion of interactions between the French and other First Nations peoples, including the Wolastoqiyik and the Passamaquoddy (based in present-day southern New Brunswick and Maine), makes less effort to understand the First Nations perspective.

The book has a number of strengths. In addition to providing a good outline of Mi'kmaq/French relations, it provides a detailed and colourful picture of Port Royal's early settlers (all of whom were male) and social life. It also shows how early fur trade

entrepreneurs, such as de Mons and Poutrincourt, struggled to find investors for their expeditions in France. Finally, the book is richly illustrated with maps and drawings, many of them made by Champlain. Indeed, Kerr notes that Champlain's detailed mapping of Acadie, done while living in Port Royal, spurred on French interest in the New World.

This is meant to be a popular history and, as such, it is perhaps unfair to judge it against scholarly criteria. Nevertheless, the absence of citations is disappointing. Kerr does include a bibliography of primary documents (including *The Jesuit Relations* and the writings of Marc Lescarbot, one of Port-Royal's residents) and secondary sources, but it is not comprehensive. The book's other weakness is the last chapter – which explains how Port-Royal became a National Historic Site, and provides an overview of what visitors will see when they visit the habitation.

This chapter is quite brief and does not address critically the 'story' that is being told through the site. One of the strengths of Kerr's historical narrative is that he details the social conflict (caused by religious differences, corruption, and ineptitude) that existed within the habitation. However, it appears that this conflict is nowhere to be seen at the National Historic Site.

Port-Royal Habitation is recommended as a well-written and concise introduction to an often-overlooked chapter in Canadian history. Kerr provides a convincing argument that the French experiences at this small habitation in the early 17th Century provided an important foundation for the development of New France.

Doctor Jim Kenny, an Annapolis Valley native, teaches History at the Royal Military College of Canada.

A WAR LIKE NO OTHER: HOW THE ATHENIANS AND SPARTANS FOUGHT THE PELOPONNESIAN WAR

by Victor Davis Hanson

New York: Random House, 2005
396 pages, \$42.00

Reviewed by Mark Tunnicliffe

People dance and music plays as the symbol of a nation's power is systematically smashed. A great maritime power, dominant economic and cultural centre, and an aggressive proponent of democracy and regime change is humbled by a reactionary, doctrinaire opponent. The war that led to this conclusion is the Peloponnesian War, perhaps one of the most studied conflicts in history.

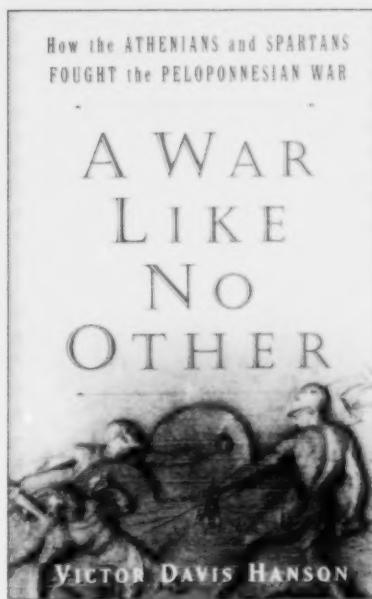
This begs the obvious question: what new approach can Victor Hanson bring to the subject of this decades-long civil war that laid waste to classical Greece? Perhaps its very relevance to warfare throughout the ages provides one answer – each generation finds themes from this struggle that reflect their own experience, and this is no less true today. The issues range far beyond military strategy and tactics to national governance, ethics and ethos, environmental degradation, and (albeit unintended) weapons of mass effect. This conflict has had echoes in almost all succeeding generations, and Hanson brings it to life again against our current backdrop of terrorism, asymmetric warfare, and clash, if not of civilizations, then certainly of values.

His approach is signalled in the subtitle he has chosen for the book. For his is not a chronological recitation of events, but rather an examination of the modalities of classical Greek warfare. After a brief summation of the causes and social factors underlying the war, Hanson simply tabulates the main incidents of a civil war that lasted from 431 BC to 404 BC. This sets the stage for his examination of the strategies and methods of Greek warfare of the period.

Hanson's approach is best summarized in his chapter headings: Fire (pillaging), Disease, Terror (mass murder), Armour (phalanx/hoplite battle), Walls (siege warfare), Horses (cavalry), and Ships (the maritime campaign). Each of these headings focuses upon a particular warfare modality (or, as the author puts it, an "experience" of war) but these headings tend to be used to explore particular key events and the associated social factors of the campaign as much as to discuss the technology and techniques of Greek Warfare. For instance the theme of Horses provides an opportunity to discuss the Athenian campaign in Syracuse. Why? Because cavalry was the only arm that the Syracusians had that could hold the Athenian phalanxes in check (by outflanking them) and for which, because of the long maritime supply chain, the Athenians were unable to provide an adequate counter. In fact, the Athenian loss at Syracuse was achieved by the Athenians themselves through delayed redirection of their troops – and assured through a foolish decision to waste their maritime supremacy by accepting battle in a cramped harbour, losing the advantage of their superior ship-handling skills. With their fleet,

and thus, their lines of communication cut, the helpless Athenian army ashore simply gave themselves up to slaughter. Consequently, while cavalry was a critical factor in the Syracuse campaign, it comes across in Hanson's recital as secondary to the politics and slaughter of this unnecessary enterprise.

An exception to the modalities of war discussed in the book is the chapter on Disease. The plague that cut down almost 30 percent of the population of Athens (including its most capable leader, Pericles) early on in the campaign had a profound influence on how the democracy conducted itself in the following 20 years. The disease was the product of the seemingly unsuccessful initial Spartan tactic of ravaging the land and farms in Attica, the Athenian hinterland. For not only was it harder than it seemed to fully pillage a significant portion of the Athenian agricultural base, the city's 'Long Walls' that connected it to the port of Piraeus ensured that its maritime (naval and commercial) superiority guaranteed access to external supplies of grain. The Athenian strategy, in the face of the invincible Spartan hoplite army, was simply to withdraw all of its citizenry from the outlying areas behind its invincible walls, and wait until the Spartan army faded away for the season. However, the influx of people generated the conditions for a plague that not only killed a significant portion of the population (hence crippling the Athenian population resource base for future campaigns) but also, probably more significantly, destroyed the social order and mores of the people. Hanson treats the plague, the identification of which he reviews as an unsolved 2500-year-old mystery, as a happenstance of the war – albeit one with far-reaching consequences for Athenian fortunes later on. Ironically, within months of the release of his book, DNA testing on the teeth of exhumed victims of the plague has permitted its identification as typhoid fever, a disease transmitted through feces. Clearly the Athenian sanitary system was incapable of dealing with the influx of refugees resulting from the Spartan pillaging operations in the surrounding countryside. Consequently the author's summation of the initial Spartan invasion as largely ineffectual, though correct in terms of its intended consequences, needs to be reviewed in light of the unintended ones – effectively an early legitimate equivalent of a weapon of mass effect.



The approach Hanson takes to this old story is innovative, but it requires work from the reader as well. It helps if the reader is already familiar with the chronology of the war – the events, names and places. The thumbnail sketch he provides in the opening chapter is not sufficient, except perhaps to recall to the reader earlier readings he may have accomplished. Readers unfamiliar with this campaign are advised to re-read the book a second time for full comprehension of details and contexts that may have been missed the first time through the text. Additionally, the book is heavily annotated with substantive endnotes, which present their own challenge – does the reader flip back and forth to the notes as he progresses through the main text, or leave reading them until he reaches the end of the chapter? Either option is somewhat disruptive, but well worth the effort.

A main complaint that can fairly be levied against a book such as this, that focuses on the techniques and tactics of warfare, is its complete lack of illustrations. Not only would modern illustrations based on recent research and trials (which Hanson quotes) have served to underline the points he wants to make, but judicious selection of contemporary Greek military artwork would have simultaneously illustrated the character and promise of the society engaged in this ruinous civil war. Indeed, this is one instance where an illustration would have been worth many thousands of words.

The book succeeds, however, in the most important mandate that any author possesses. It makes the reader think – and perhaps in ways that may not particularly have been intended. Hanson is clearly thinking of an American audience in making many of his points, and he is not particularly subtle about it. In his opening chapter, he sets the stage for the reader's mindset with a section on 'Athens as America', a not necessarily original comparison, but one which he brings forward in today's context – a successful, democratic power, envied by its neighbours and perhaps more anxious to be liked than respected. The message is obvious – Athens did eventually lose, and its detractors eventually came to regret the loss.

But there are more subtle lessons – ones that probably depend as much on the reader as on the author. A key one is the role of sea power in war, and the fundamental differences between armies and navies, in their roles, tactics, sociology and societal settings. Athens could afford to lose time and again on land, but never at sea. Similarly, while she was supreme at sea, she could win, or at the least, not lose, while ashore. This lesson was signalled at Syracuse where the poorly led Athenian army nevertheless penned the Syracusians in until the Athenian fleet was destroyed in the harbour. Their communications cut, the horrified land forces simply gave up and were destroyed. Conversely, when the Spartans, supported by Persian gold, finally learned to fight at sea, they had to win only once. Not until then did their decades of excellence in land warfare come to mean anything to the final outcome.

Similarly, the book brings to mind the management and role of a democratic system of government in wartime – something for Canadians to ponder.

Unrestricted democratic control was, in the Athenian experience, a disaster. Once the skilled guidance of Pericles was removed by disease, the unrestrained Athenian assembly, spurred on by demagogues, voted for foolish expeditions, mass executions of conquered cities, and expulsion and even execution of successful leaders – never failing to snatch defeat from the jaws of victory. Democracy, as revolutionary America understood, needs to be tempered with appropriate checks and balances. It must choose and agree upon its course through debate and consensus, but once a decision for war is taken, a democracy must then be guided by firm leadership.

Failing this, it can expect defeat and the humiliation of watching the symbols of its former glory destroyed to the cheers of its detractors.

Commander Mark Tunnicliffe is currently serving in the Maritime Research Coordination Cell of the Director General Maritime Force Development at National Defence Headquarters.

FIRST MAN: THE LIFE OF NEIL A. ARMSTRONG

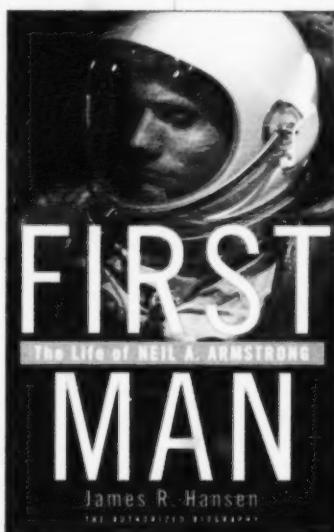
by James R. Hansen

New York: Simon & Schuster, 2005

769 pages, \$41.00

Reviewed by Dean Black

I often wondered whatever became of the first man to walk on the moon. Neil Armstrong, like other astronauts, was a source of fascination when I was a teenager. America's space program was awe-inspiring for many young persons who saw in it a new and challenging frontier, a first step toward which involved flying fast jets. A career as a military pilot thus became a goal for many youngsters. But Neil Armstrong appeared to have virtually disappeared in the years following the epic Apollo 11 mission, and it was difficult to understand why such a public figure would prefer a private existence. I now understand, better than at any time since 20 July 1969, that



Neil Armstrong had not disappeared. We simply could not hear him or see him for the crowd of people surrounding him.

It is to James R. Hansen's credit that he brings to light what became of one of the most sought-after men of all time. Armstrong was never interested in fame; it appears that he deplored it. In retrospect, the magnitude of this famous astronaut's modesty matched in scope the enormity of the Apollo 11 accomplishment.

Armstrong wants us to believe that, because he is like the rest of us, we also are capable of achieving great things. But, this message is tempered by another concerning the interplay between man and machine. The underlying source of Armstrong's modesty may be his unique perspective on the man/machine synergy manifest in the Apollo program. After all, the idea of manned space flight ran counter to what NASA scientists initially had in mind. They were convinced that the human being was

superfluous. When 'test-pilot-astronaut-wannabes' realized their spacecraft were purposely designed without the need for in-flight intervention, protests were waged and technical changes followed. Manning the spacecraft required a rethink, and compromises were designed to mitigate the risks that come with human interference. Armstrong perhaps understood this better than most. Deflecting bids to hail him as a hero, Armstrong consistently tried to convey that he was simply there, like his other crewmates, to monitor the machine that happened to take them to the moon and back. Nevertheless, despite efforts to portray Armstrong as a modest, 'down-to-earth' man, Chuck Yeager probably said it best when he reprimanded his pilots who had openly ridiculed Mercury astronauts for being nothing better than the monkeys that preceded them. Yeager pointed out one important difference between astronaut and monkey, namely that the monkeys had no idea they were sitting on top of a bomb that could blow up at any moment. Yeager thus believed that courage raised men like Armstrong to unprecedented heights.

Armstrong's post-moonwalk life seems best described as a battle between obligation and modesty. He felt obliged to reach out to everyone who wanted a piece of him, because he knew that by simply living his life, he had touched many other lives in turn. However, modesty guided him, because he held in such high esteem the thousands of people who had designed and built the Apollo 11 Saturn rocket, believing that his own role as the first man paled in comparison to that attributable to the fantastic machine he felt he had only monitored.

Canada's famous 'goalie-turned-Liberal politician,' Ken Dryden, recently said that public life is about noise, confusion and criticism. For almost 40 years, Armstrong has managed the noise, confusion and criticism with aplomb, acknowledging and explaining his accomplishments while still exuding a preference for modesty. No paragraph of Hansen's *First Man* illustrates this quest better than that which closes the book. Neil and his second wife, Carol, were visiting friends at another couple's home, and the latter couple's five-year-old daughter, Emily, takes quite a liking to Armstrong, whom she knows as "the nice older man like Grandpa." Emily leads the astronaut by the hand on a grand expedition through her house that ends in her room, where she shows off her small collection of children's books. "[A]nd these are some of my books," Emily boasts. "Winnie the Pooh..., Cinderella..., Sleeping Beauty, and, oh, here is a book about Neil Armstrong. He was the first man on the moon." "Oh," Emily continued, after a moment's hesitation, "your name is Neil Armstrong, too, isn't it?" *First Man* is a wonderful and informative story, especially for all those kids and kids-at-heart out there who have always wondered about what happened to the first man to have walked upon the moon.

Lieutenant-Colonel Dean C. Black, a pilot, commanded 403 Squadron and now serves as the Senior Military Advisor to the Director General Defence Research and Development Canada in Ottawa.

DND photo FA2006-0340 by Warrant Officer Serge Peters, Air Public Affairs



A French Air Force Mirage 2000 takes off for the morning mission, Exercise Maple Flag, XXXIX, 4 Wing, Cold Lake, 1 June 2006.

REVUE MILITAIRE CANADIENNE

Vol. 7, N° 2, ÉTÉ 2006



Défense
nationale
National
Defence

Canadä

PRÉSENTATION DES MANUSCRITS

La *Revue militaire canadienne* invite les auteurs à lui soumettre des manuscrits qui traitent d'un large éventail de questions présentant de l'intérêt pour le milieu de la défense au Canada. Les sujets incluent, mais sans s'y limiter, les politiques de défense et de sécurité, les questions de stratégie, de doctrine et d'opération, la structure des forces armées, l'application de la technologie, l'acquisition de matériel, l'histoire militaire, le leadership, l'entraînement et l'éthique militaire. La *Revue militaire canadienne* s'intéresse plus particulièrement à des articles au contenu progressiste qui présentent des idées ou des concepts originaux, de nouvelles approches aux problèmes ou des interprétations novatrices.

Les auteurs respecteront les directives générales suivantes pour la présentation des manuscrits :

- On peut utiliser l'une ou l'autre des langues officielles du Canada.
- Les articles de fond, en règle générale, devraient compter entre 3 500 à 6 000 mots, notes comprises. La *Revue* accepte aussi les textes plus courts, surtout les textes d'opinion qui engagent le débat de questions pertinentes, ainsi que les lettres à la rédaction.
- Les manuscrits doivent être soumis sous forme électronique sur disquette ou par courriel en utilisant les logiciels MS Word ou WordPerfect, à l'adresse suivante : cmj.rmc@forces.gc.ca.
- Les manuscrits peuvent comporter des graphiques, des tableaux, des photographies, des cartes ou toutes autres illustrations complétant le traitement du sujet. Ces illustrations **ne doivent pas** être intégrées au corps du texte mais être placées à part. Les photographies et les cartes peuvent parvenir à la *Revue* sous leur forme originale ou sous forme électronique. Les originaux seront renvoyés aux auteurs. La taille des graphiques transmis par voie électronique ne doit pas être inférieure à 12,7 sur 17,8 cm. Il faut enregistrer ces graphiques à 300 ppp en format JPEG ou TIF dans Photoshop ou en tout autre format bien connu. Les illustrations du logiciel PowerPoint ne peuvent pas être utilisées étant donné leur résolution trop faible (72 ppp).
- Les manuscrits devront adopter le style et les normes de la recherche universitaire, utiliser l'orthographe du *Petit Robert* ou de l'*Oxford English Dictionary* et employer des notes en fin de texte plutôt que des notes en bas de page. Les notes ne doivent pas être intégrées par le logiciel de traitement de texte. Le numéro en exposant doit figurer au bon endroit dans le texte et la note correspondante doit être entrée comme texte normal à la fin du document.
- On devrait éviter le plus possible les sigles et abréviations militaires; toutefois, s'il faut s'en servir, la première fois que l'appellation apparaîtra dans le texte, il faudra l'écrire au long et la faire suivre par son sigle ou son abréviation placé entre parenthèses. Il faudra aussi éviter le plus possible le jargon militaire et l'argot du métier.
- On inclura une brève notice biographique (un paragraphe) indiquant, entre autres, les fonctions actuelles de l'auteur, son adresse postale, son adresse électronique et son numéro de téléphone.

Tout manuscrit sera évalué, sans que le nom de l'auteur soit mentionné, par au moins deux membres externes du comité de rédaction de la *Revue* qui recommanderont au rédacteur de le publier ou non. On jugera les manuscrits en fonction de leur originalité, de la solidité de l'argumentation, de la pertinence et de l'actualité du sujet ainsi que de la qualité du style.

Le sous-ministre et le chef d'état-major de la Défense ont délégué au rédacteur de la *Revue militaire canadienne* l'autorité de permettre la publication des manuscrits après recommandation du comité de rédaction. Aussi les membres des Forces canadiennes et les employés civils du ministère de la Défense n'ont-ils pas besoin d'une permission préalable de leur supérieur pour soumettre un manuscrit à la *Revue*.

Le rédacteur se réserve le droit de corriger le style et la grammaire des manuscrits et de les écourter, mais il n'y apportera pas de changement majeur, tant dans la forme que dans le contenu, sans consulter l'auteur. Les manuscrits refusés seront renvoyés aux auteurs. Ni la *Revue militaire canadienne*, ni son comité de sélection, ni le ministère de la Défense nationale ne conserveront de copie d'un manuscrit non retenu pour publication.



Couverture
MUSTANGS IN READINESS

Tableau par :
Capitaine d'aviation E. Aldwinkle
MCG 19710261-1245



**LE CANADA ET L'OTAN :
UN POISSON AFFAMÉ
DANS UN AQUARIUM
SURPEUPLÉ**



**EST-IL TEMPS
D'ÉTABLIR UN
SERVICE CANADIEN
DU RENSEIGNEMENT
EXTÉRIEUR?**

3 LE COIN DU RÉDACTEUR EN CHEF
4 LETTRES À LA RÉDACTION

LE TRAITÉ DE L'ATLANTIQUE NORD

6 LE CANADA ET L'OTAN : UN POISSON AFFAMÉ DANS UN AQUARIUM SURPEUPLÉ
par Michael J. Lawless

LE RENSEIGNEMENT

15 EST-IL TEMPS D'ÉTABLIR UN SERVICE CANADIEN DU RENSEIGNEMENT EXTÉRIEUR?
par le capitaine de corvette Ted Parkinson

LA GUERRE MODERNE ET L'ÉVOLUTION TECHNOLOGIQUE

23 LA FIN DE L'ASYMÉTRIE : DISPARÉTÉ DES FORCES ET BUTS DE LA GUERRE
par Peter H. Denton
29 DE LA GRANDE GUERRE À LA PROCHAINE GUERRE : TRANSFORMATION DU FANTASSIN CANADIEN
par le capitaine Bill St. John, CD
34 EN ATTEND-ON TROP DES CF-18?
par le major Ed Roberts, CD

LES QUESTIONS TOUCHANT LE PERSONNEL

39 LE MODE ALTERNATIF DE RÉSOLUTION DES CONFLITS ET LES FORCES CANADIENNES
par Brad Coates

LEADERSHIP

47 MODÈLE INTÉGRATIF D'ÉVALUATION DU LEADERSHIP DANS LES FORCES ARMÉES
par Tim A. Mau et Alexander Wooley

OPÉRATIONS DE CONTINGENCE

57 LE RETOUR DES PRINCE - QUELQUES RÉFLEXIONS SUR UNE FORCE OPÉRATIONNELLE PERMANENTE DE CONTINGENCE POUR LE CANADA
par le major Les Mader

HISTOIRE

65 LA PARTICIPATION DU CANADA AUX GUERRES DU DÉBUT DU XX^e SIÈCLE : SEMER LES GRAINES DE L'AUTONOMIE MILITIAIRE ET DU COMMANDEMENT NATIONAL
par le major-général Daniel Gosselin
77 LE MARQUIS DE MONTCALM ET LA BATAILLE DE QUÉBEC, SEPTEMBRE 1759 : UNE RÉÉVALUATION
par le major Michael Boire

OPINIONS

85 EN DIRECT DE KANDAHAR
par le capitaine de vaisseau Chris Henderson
89 LA SOLUTION 0,5 : UNE MÉTHODE PRATIQUE POUR UNE TRANSFORMATION CULTURELLE DE LA CONDITION PHYSIQUE DANS LES FORCES CANADIENNES
par le major Robert D. McIlroy
92 LE RAPPORT DÉFINITIF DU GROUPE DE PLANIFICATION BINATIONAL CANADO-AMÉRICAIN
par Biff Baker, Ph. D.
94 COMMENTAIRE
par Martin Shadwick
96 CRITIQUES DE LIVRES

La Revue militaire canadienne/Canadian Military Journal est la revue professionnelle officielle des Forces canadiennes et du ministère de la Défense nationale. Elle est publiée quatre fois par année sous l'autorité du ministre de la Défense nationale. Les vues exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du ministère de la Défense nationale, celles des Forces canadiennes, celles de la Revue militaire canadienne ou celles d'une agence du Gouvernement du Canada. Le copyright appartient à la Couronne en droit. On peut reproduire les articles après avoir obtenu la permission du rédacteur et en en attribuant la source à la Revue. La Revue militaire canadienne paraît à la fois en version imprimée et en version électronique au site www.revue.forces.gc.ca.

Comment nous joindre

Revue militaire canadienne /
Canadian Military Journal
Collège militaire royal du Canada
CP 17000, succursale Forces
Kingston (Ontario) K7K 7B4
Téléc. : (613) 541-6866
Courriel : emj.rmc@forces.gc.ca



LA FIN DE L'ASYMÉTRIE : DISPARITÉ DES FORCES ET BUTS DE LA GUERRE



LE MODE ALTERNATIF DE RÉSOLUTION DES CONFLITS ET LES FORCES CANADIENNES



LE RETOUR DES PRINCE — QUELQUES RÉFLEXIONS SUR UNE FORCE OPÉRATIONNELLE PERMANENTE DE CONTINGENCE POUR LE CANADA

REVUE MILITAIRE CANADIENNE

www.revue.forces.gc.ca

Rédacteur en chef

David L. Bashow
(613) 541-6000, poste 6148

Gérante de publication

Monica Muller
(613) 541-6000, poste 6837

Conseiller en rédaction

Guy Monette, Ph. D.
(613) 541-6000, poste 8074

Commentaire

Martin Shadwick

Production

Direction artistique SMA(AP) DMSC CS06-0124

Comité consultatif

Président

Major général P. R. Hussey, Commandant de l'Académie canadienne de la Défense (ACD)

Membres

J. A. Barrett, Ph. D., directeur de la Gestion
de l'apprentissage, ACD

Le major Andrew Godefroy, représentant du
directeur général du Développement des méthodes
de combat de la Force terrestre

M. David L. Bashow, rédacteur en chef,
Revue militaire canadienne

Le colonel Bernd Horn, directeur de l'Institut de
leadership des Forces canadiennes, ACD

Le colonel Jim Cottingham, représentant
du chef d'état-major de la Force aérienne

Le colonel M. D. Hodgson, directeur du
Développement professionnel, ACD

John Cowan, Ph. D, recteur du
Collège militaire royal du Canada

Guy Monette, Ph. D., rédacteur adjoint,
Revue militaire canadienne

Le capitaine de frégate E. Deslauriers,
représentant du directeur de l'Instruction
et de l'Éducation maritimes

Le lieutenant-colonel Marc Philippe, représentant du
juge-avocat général, Collège militaire royal du Canada

Comité de lecture

Douglas Bland, Ph.D.

L'adjudant-chef R. D. Lamothe

Le major Michael Boire

Le lieutenant-colonel David Last

Le major Douglas Delaney

Chris Madsen, Ph. D.

Rocky J. Dwyer, Ph. D.

Sean Maloney, Ph. D.

Le lieutenant-colonel Stephen Eyres

Brian McKercher, Ph. D.

Le lieutenant-colonel Michael Goodspeed

Paul Mitchell, Ph. D.

Le major John Grodzinski

Le major (retr.) Jean Morin

David Hall, Ph. D.

Scot Robertson, Ph. D.

Le capitaine de frégate Greg Hannah

Stéphane Roussel, Ph. D.

Michael Hennessy, Ph. D.

Elinor Sloan, Ph. D.

Hamish Ion, Ph. D.

Joel Sokolsky, Ph. D.

Phillippe Lagassé

Le colonel (retr.) Randall Wakelam

NOTE AUX LECTEURS ET LECTRICES

La *Revue militaire canadienne* est entièrement bilingue; lorsqu'une citation originale a été traduite, le sigle [TCO] dans le renvoi indique que le lecteur trouvera le texte original de la citation dans la version de la *Revue* rédigée dans l'autre langue officielle du Canada. Afin de faciliter la lecture, le masculin sert de genre neutre pour désigner aussi bien les femmes que les hommes.

LE COIN DU RÉDACTEUR EN CHEF

Les voici arrivées, les belles journées ensoleillées de l'été et votre revue aussi, bien entendu, dans un numéro que vous trouverez certainement aussi informatif que fascinant.

C'est en effet, comme à l'accoutumée, une brochette d'articles très alléchante que nous vous offrons pour vos lectures estivales. Pour vous ouvrir l'appétit, nous vous présentons un article captivant de Michael Lawless, avocat et membre de la réserve navale de la côte ouest. Mike examine les états de service du Canada au sein de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, source de fierté nationale; l'auteur soutient toutefois que le Canada doit investir avec plus de ferveur « dans des mesures de défense et de sécurité qui serviront à la fois ses intérêts et ceux de l'alliance », sans quoi il risque de sortir du périmètre d'influence, joignant ainsi les rangs des puissances moyennes et perdant sa capacité de faire partie du jeu. La dégustation se poursuit avec un article savamment apprêté par un autre marin, le capitaine de corvette Ted Parkinson, qui considère que les décideurs canadiens se fient depuis trop longtemps aux sources de renseignements étrangères et que les conditions sont actuellement réunies pour donner au Canada le moyen d'affirmer sa souveraineté dans ce domaine.

La série thématique de ce numéro se présente sous la forme de trois courts articles consacrés à la guerre moderne et à l'évolution technologique. Depuis les événements du 11 septembre 2001, les autorités gouvernementales et les responsables militaires de partout sur la planète s'intéressent avec acharnement au rapport qui existe entre la technologie et l'art de la guerre dans un contexte général. Les techniques de guerre industrialisée, les objectifs visés dans un conflit ainsi que les stratégies et les tactiques utilisées évoluent en conséquence des transformations sociales, qui sont le produit des nouvelles technologies émergentes. Les leçons, tirées à un prix amer des guerres du XX^e siècle et de la guerre froide, ne s'appliquent peut-être plus aux régimes sociaux, politiques ou économiques qui sont aujourd'hui les plus susceptibles de connaître un conflit. Le Programme d'études sur la conduite de la guerre du Collège militaire royal du Canada a récemment offert à Winnipeg, au Manitoba, un cours de perfectionnement intitulé *Guerre moderne et développement technologique*. Les trois articles dans le présent numéro satisfont, dans une certaine mesure, aux exigences du cours et ils ont été présentés pour la première fois au printemps 2005 dans le cadre d'une communication donnée à l'Institut militaire royal du Manitoba. Quelques lecteurs qualifieront peut-être de simplistes certaines des conclusions des deux derniers articles, dont les auteurs sont des participants du cours, mais leurs analyses nous amènent à réexaminer quelques-unes des hypothèses de base que soulève la guerre moderne. Elles nous invitent également à envisager autrement l'évolution et le déploiement des Forces canadiennes en proposant des solutions qui cadreraient avec la politique de défense et la politique étrangère du Canada.

Par la suite, vous vous régalez sans doute du texte préparé par le major Brad Coates, qui apporte des arguments en faveur d'une méthode alternative de règlement des différends au sein des Forces canadiennes, selon un processus universel qui prévoit des indemnisations. Vient ensuite la proposition de deux universitaires, Tim Mau et Alexander Wooley, qui préconisent l'adoption d'un nouveau modèle intégratif d'évaluation du leadership militaire. Cette mesure répond à l'objectif formulé récemment par les Forces canadiennes, c'est-à-dire former des chefs déterminés dans la perspective d'améliorer le leadership et le perfectionnement professionnel au sein des forces armées canadiennes.

Puis c'est au tour du major Les Mader, officier d'artillerie, de proposer un scénario pour la mise en œuvre de l'*Énoncé de la politique de défense du Canada*; ce plan d'action, adopté en avril 2005, insiste sur la nécessité de mettre en place une force de contingence permanente qui serait composée d'éléments aériens, terrestres et maritimes et serait capable de se déployer dans un délai de dix jours dans une variété d'opérations expéditionnaires.

Dans notre section historique, le major-général Daniel Gosselin examine la participation du Canada à la guerre d'Afrique du Sud et à la Grande Guerre, sous l'angle du pouvoir autonome croissant que le Canada exerce, en tant que nation, sur le déploiement de ses propres forces armées; l'auteur considère le commandement national comme « un élément important pour l'expression de l'autonomie nationale ». Lui emboitant le pas, le major Michael Boire dresse un portrait nouveau de Louis-Joseph, marquis de Montcalm, et de son rôle dans la défense du Québec en septembre 1759.

Pour terminer, nous vous servons un choix de critiques de livres et de commentaires, dont celui de notre cher Martin Shadwick, qui porte cette fois-ci sur le maintien de la paix.

Grâce à l'ardeur et à la créativité de membres de l'Académie canadienne de la Défense choisis parmi l'*« élite »*, en l'occurrence Isabelle Riché, Sherri Dafoe, Luc Potvin et Rod Babiuk, notre site Web présentera très prochainement, dans les deux langues officielles, un index de recherche de la *Revue militaire canadienne*. Tous les articles parus dans la *Revue* depuis sa création, en 2000, seront archivés dans un répertoire *chronologique* qui regroupera, par ordre *alphabétique*, les principaux sujets traités. De plus, tous les articles de fond, commentaires, points de vue et opinions seront classés selon le genre et la *date* de leur parution. Dans tous les cas, il sera possible d'accéder au texte intégral en cliquant sur le titre de l'article. L'équipe de la rédaction et notre webmestre veilleront par la suite à faire des mises à jour régulières de l'*index*.

Je vous souhaite un bel été et vous invite à savourer ce numéro.

David L. Bashow
Rédacteur en chef

LETTRES À LA RÉDACTION

Référence :

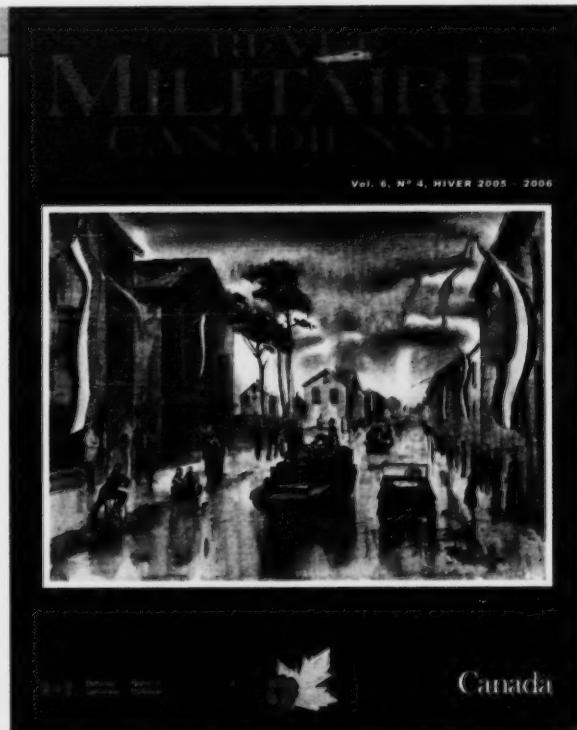
Peacekeeping Then, Now and Always
par A. Walter Dorn, Ph.D.
Revue militaire canadienne
Vol. 6, n° 4 (hiver 2005-2006)

Dans « Le maintien de la paix hier, aujourd'hui et demain » (*Revue militaire canadienne*, vol. 6, n° 4 hiver 2005), Walter Dorn, Ph. D., demeure convaincu que tout doit se faire dans le cadre des Nations Unies. Un tel point de vue était jadis une condition *sine qua non* pour aspirer à une certaine respectabilité dans les milieux universitaires canadiens. Depuis les événements du 11 septembre 2001, même les membres les plus convaincus de la gauche libérale canadienne ont évolué et adopté une position plus raisonnable et plus responsable quant à la place du Canada dans le monde. Ce n'est pas le cas de Monsieur Dorn, qui demeure prisonnier de la mystique du casque bleu et d'une mythologie qui remonte à une époque, aujourd'hui révolue, où les choses étaient plus simples.

Personne au Canada ne conteste le droit de M. Dorn de s'exprimer; toutefois, en tant qu'universitaire, il doit prouver ce qu'il avance à l'aide d'arguments rationnels (soutenus par des preuves) et d'une pensée bien mûrie et équilibrée. Manifestement, ces trois garants de la responsabilité universitaire sont absents de sa plus récente contribution au débat sur la sécurité nationale.

Les opinions de M. Dorn sur la participation canadienne aux opérations de maintien de la paix onusiennes dénaturent plusieurs réalités importantes. Dire que la politique étrangère actuelle du Canada est un abandon de l'obligation du Canada de concourir à la paix et à la sécurité internationales sous le drapeau des Nations Unies, c'est nier les sacrifices et les contributions cruciales et spectaculaires que le pays continue de faire chaque jour dans la guerre contre le terrorisme, tant en Afghanistan qu'ailleurs dans le monde.

M. Dorn croit que la participation aux opérations onusiennes est une fin en soi. Il faudrait sans doute lui rappeler aussi les intérêts légitimes du Canada en matière de sécurité nationale. En encourageant la sécurité dans les États défaillants et en aidant ces derniers à évoluer vers la stabilité démocratique, le Canada réussira, à court terme, à interdire à ses ennemis potentiels l'accès à des refuges et, à long terme, à épargner des vies et des ressources canadiennes.



Dans un article paru dans le *Globe and Mail* du 27 mars 2006, M. Dorn laisse entendre que les Forces canadiennes ont unilatéralement décidé de concentrer leurs efforts sur l'Afghanistan, créant ainsi la fausse impression que les chefs militaires canadiens ont pris une décision intéressée au lieu de remplir leur devoir moral et légal de donner une expression militaire aux politiques du gouvernement. Comme l'ont déclaré publiquement plus d'une fois le premier ministre et le chef d'état-major de la Défense, les politiciens décident et les soldats obéissent. Plus inquiétant encore, M. Dorn met en parallèle la situation opérationnelle du Canada en Afghanistan et les opérations militaires américaines dans ce pays, opérations qu'il qualifie à tort de « missions de recherche et de destruction ». C'est là une description malheureuse, trompeuse et inexacte du ferme engagement du Canada en faveur de la paix dans le monde.

James Finan
Professeur
Département des sciences politiques et économiques
Collège militaire royal du Canada

Major Michael Boire
Département d'histoire
Collège militaire royal du Canada

LETTRES À LA RÉDACTION

Monsieur Walter Dorn, Ph.D. (*Revue militaire canadienne*, vol. 6, n° 4, hiver 2005) ne semble pas faire la distinction entre *intérêt national* et *vanité nationale*. Il ne semble pas non plus comprendre la différence économique importante qui existe entre *avantage public* et *avantage privé*.

Lane Anker (*Revue militaire canadienne*, vol. 6, n° 2, été 2005) attire l'attention sur les intérêts nationaux que sert la contribution du Canada à la force de l'OTAN en Afghanistan. De plus, il expose clairement l'écart qui existe entre le rétablissement de la paix (faire la guerre) et le maintien de la paix, distinction établie dans beaucoup d'autres articles universitaires.

Les opérations de maintien de la paix, les missions d'aide humanitaire et les autres mandats onusiens que le Canada a entrepris par le passé sont des gestes généreux et louables; il ne faut toutefois pas les confondre avec les intérêts nationaux du pays. Tenir à ce que ces gestes généreux attirent l'attention n'est que simple vanité. La majorité des opérations militaires autres que la guerre, que M. Dorn voit d'un si bon œil, ne procurent au Canada aucun avantage public auquel on serait en droit de s'attendre des dépenses engagées dans la défense nationale et elles ne constituent pas un avantage public pour le reste du monde. Elles bénéficient uniquement à un ou des pays ou à diverses factions; par conséquent, elles produisent des avantages privés dont ils sont les seuls à jouir. De plus, produire ces

avantages est coûteux. On entraînerait à moindre coût des forces policières et militaires légères provenant de pays pauvres; il suffirait d'envoyer un chèque à l'ONU pour qu'elle utilise de telles forces dans ses opérations. Évidemment, le rôle du Canada serait alors moins visible, et le pays ne se mériterait pas autant de louanges.

Les commentaires de M. Dorn au sujet de l'article de Lane Anker ne servent qu'à montrer davantage le véritable fossé qui existe, dans l'opinion publique, entre la mission en Afghanistan et une mission de maintien de la paix : les gouvernements du pays, de nombreux universitaires et d'autres experts ont en effet amené la population canadienne à croire que la générosité militaire sur le plan international a des retombées positives pour le Canada et pour son peuple et qu'elle sert les intérêts nationaux. Les Canadiens ne comprennent pas que la sécurité mondiale et la sécurité nationale ont toujours relevé des intérêts nationaux et que la défense nationale est assurée par l'État parce que les intérêts nationaux sont des avantages publics qui ont une incidence sur l'économie. La poursuite des intérêts nationaux ne peut se réduire uniquement à l'autosatisfaction que procure la générosité à l'échelle internationale.

Lawrence McDonough, Ph. D.
Professeur
Département des sciences politiques et économiques
Collège militaire royal du Canada



(de droite à gauche) Le major Mike Collacutt, des Forces canadiennes, directeur de l'instruction tactique; le capitaine Olaf Meiser, de l'aviation allemande, officier d'allocation des chasseurs; le capitaine Juan Narbona, de l'aviation espagnole, officier de détection passive; et le major Peter Boersting, aviation royale danoise, directeur tactique. On les voit en train de planifier une prochaine mission dans le cadre de l'exercice Maple Flag XXXIX à Cold Lake, en Alberta, le 17 mai 2006. Maple Flag est un exercice annuel de combat aérien réunissant plus de 5 000 participants de tous les coins du monde, qui, durant 10 jours, prennent part à une simulation de campagne aérienne. L'exercice offre aux équipages l'occasion de suivre un entraînement réaliste dans un contexte de simulation de combat aérien moderne.



Photo: MS. BORODORZ de l'OTAN

À titre de président du Comité militaire de l'OTAN, le général canadien Ray Henault préside une rencontre des chefs d'état-major des pays membres.

LE CANADA ET L'OTAN : UN POISSON AFFAMÉ DANS UN AQUARIUM SURPEUPLÉ

par Michael J. Lawless

Introduction

À la fin de la Seconde Guerre mondiale, le Canada était devenu une puissance mondiale. Même s'il n'avait pas le statut de puissance majeure, il pouvait néanmoins faire entendre son opinion sur la scène mondiale et s'attendre à ce que les autres nations, y compris les grandes puissances, tiennent compte de son point de vue. La contribution politique, économique et militaire du Canada à la Seconde Guerre mondiale avait été suffisamment importante pour que sa vision du monde compte dans le contexte international de l'après-guerre. Toutefois, si le Canada ne continuait pas d'entretenir ses ressources de défense et de sécurité, le pays allait inévitablement voir s'éffriter, au fil des ans, le capital que représentaient les sacrifices qu'il avait consentis durant la guerre, au point où sa vision du monde pourrait être impunément ignorée sur la scène mondiale.

Malheureusement, le Canada n'a pas réussi à maintenir sa contribution à la paix et à la sécurité mondiales à un niveau suffisamment élevé pour s'assurer un siège à la table des nations ou pour exercer une certaine influence, aussi modeste soit-elle, sur les événements ou les décisions des autres pays. Ce recul est la conséquence directe de l'absence d'investissements canadiens dans les activités de consolidation de la paix et de la négligence du Canada à poursuivre son rôle de promoteur de la paix et de la sécurité mondiales.

Cette perte d'influence est particulièrement troublante quand on songe au rôle important que le Canada a joué dans la reconstruction du monde (occidental) au lendemain de la Seconde Guerre mondiale ainsi qu'à sa contribution durant

la guerre froide. À ce chapitre, son rôle et son statut ont beaucoup fléchi en ce qui a trait à sa présence internationale et, surtout, à son influence dans le monde. Il en coûte ainsi au Canada un déclin de sa valeur auprès des autres pays. C'est le Canada lui-même qui a précipité cette marginalisation en prenant, ou plutôt en *ne prenant pas*, certaines décisions concernant ses forces armées, son aide internationale, son commerce extérieur et sa diplomatie¹.

À l'heure où le monde ne connaît plus qu'une seule superpuissance, la capacité qu'ont les puissances moyennes d'influer sur les événements mondiaux et sur la ligne de conduite de cette superpuissance revêt une importance singulière. La transformation du rôle du Canada au sein de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) illustre bien le recul qu'accuse le Canada sur l'échiquier mondial. Au terme de la Seconde Guerre mondiale, le pays a apporté une contribution non négligeable à la création de l'OTAN et exercé une influence considérable sur les décisions qui ont mené à la signature du traité constitutif, influence que le pays a longtemps conservée à titre de membre respecté de l'Organisation. Cependant, dans la présente conjoncture internationale, le rôle du Canada au sein de l'OTAN ne cesse de diminuer, non seulement à cause de l'adhésion de nouveaux pays membres, mais aussi, et surtout, parce que le Canada ne fait pas suffisamment d'investissement national et international dans les mesures de paix et de sécurité.

Michael Lawless est avocat et pratique le droit à Victoria, en Colombie-Britannique; il est membre de la réserve navale et est inscrit au programme de doctorat en Études sur la conduite de la guerre au Collège militaire royal du Canada.

Le contexte

Au lendemain de la signature des actes de reddition des forces de l'Axe, en 1945, les pays alliés se sont efforcés de trouver une façon d'éviter que les horreurs de la Seconde Guerre mondiale se reproduisent. L'Organisation des Nations Unies (ONU) est alors devenue l'incarnation suprême de ce désir. Toutefois, il s'est vite avéré que l'ONU, qui regroupe un grand nombre d'États, était de fonctionnement plutôt lourd. En outre, au début de la guerre froide, l'ONU n'a pas pu réaliser son noble idéal à cause de l'escalade des tensions entre les États-Unis et l'Union soviétique. À Ottawa, les hauts responsables en étaient déjà arrivés à la conclusion que l'ONU ne pourrait exercer efficacement son rôle de bâtisseur de la paix commune tant et aussi longtemps que le Conseil de sécurité serait paralysé par l'utilisation du droit de veto dont se prévalait l'Union soviétique².

La séparation entre l'Est et l'Ouest a abouti à la formation du bloc communiste, et le monde s'est effectivement retrouvé divisé en deux camps opposés. Dès le début, la guerre froide a créé un monde bipolaire, où les deux superpuissances rivales s'efforçaient d'attirer d'autres pays dans leur camp¹. En fait, l'ONU, qui devait être une organisation internationale en faveur de la paix, a été subornée par les intérêts politiques des deux idéologies concurrentes, et les États membres les plus puissants traitaient plus l'ONU comme un instrument mineur de politique étrangère². D'ailleurs, tout au long de cette période, l'ONU est devenue non pas un lieu de résolution des conflits internationaux mais plutôt une arène dans laquelle les grandes puissances poursuivaient la guerre froide³.

Devant cet échec apparent de l'ONU, certains pays d'Europe de l'Ouest (le Royaume-Uni, la France, le Luxembourg et les Pays-Bas) ont élaboré le Traité de Bruxelles, en 1948. Ils visaient ainsi à mettre sur pied un système de défense commune et à renforcer leurs liens politiques, économiques et culturels de manière à pouvoir résister aux pressions soviétiques croissantes⁶. Ce traité, signé en 1949, validait une entente de collaboration économique, sociale et culturelle et de légitime défense collective⁷ qui devait durer 50 ans. Il allait constituer le fondement du futur Traité de l'OTAN et servir de moyen d'assurer la sécurité collective de l'Ouest devant la menace que représentait le bloc de l'Est, en particulier l'Union soviétique. La crainte de l'expansionnisme soviétique n'était pas qu'une simple perception théorique ou idéologique de la part des pays d'Europe de l'Ouest; ces derniers avaient pu en voir un exemple concret lorsque l'Union soviétique a annexé pour ainsi dire la Tchécoslovaquie, en mars 1948⁸.

Il n'y avait pas que les États d'Europe de l'Ouest qui se sentaient menacés par l'expansionnisme soviétique. La Seconde Guerre mondiale avait fait des États-Unis une superpuissance « possédant toutes les capacités nécessaires



à l'instauration d'une *pax americana* » et avait en outre opposé ce pays à l'idéologie mise de l'avant par l'Union soviétique sous Staline⁹. Le 12 mars 1947, le président Harry S. Truman prononçait un discours devant les deux chambres réunies du Congrès des États-Unis, dans lequel il engageait son pays à « soutenir les peuples libres qui résistent à des tentatives d'asservissement, qu'elles soient le fait de minorités armées ou de pressions extérieures¹⁰ ». En parlant de « pressions extérieures », Truman visait clairement l'Union soviétique, qui tentait de forcer des États souverains à se joindre au nouvellement formé. Cet engagement formulé par l'Américain allait être connu sous le nom de « Truman » et est devenu depuis lors la pierre de la politique étrangère des États-Unis. En vertu de la doctrine de politique extérieure, le Sénat vota, le 11 juin 1948, la résolution Vandenberg, sur l'adhésion des États-Unis à un traité d'inter-défense collective, conformément à l'article 51 de la Charte des Nations Unies¹¹. Plus précisément, l'article 4 de la résolution permettait l'association des États-Unis, par un acte constitutionnel, à des accords régionaux ou à des accords collectifs qui visaient la légitime défense et la sécurité, réelles et continues, en cas de menace ou d'agression nationale¹².

Les États européens, face à la menace que représentait l'Union soviétique et à l'incapacité de l'ONU d'être une organisation de sécurité collective, ont donc cherché à conclure des ententes de protection mutuelle avec leurs voisins immédiats. Parallèlement, les États-Unis mettaient de l'avant une nouvelle doctrine de politique étrangère leur permettant de participer à des mesures de sécurité collective. L'opinion généralement partagée à l'époque était que, en l'absence d'efficacité onusienne, les pays de l'Ouest devaient mettre sur pied une nouvelle structure de sécurité collective pour se protéger de l'expansionnisme soviétique.

De façon similaire, le Canada a aligné sa politique étrangère sur le concept de sécurité collective. Le point de vue le plus répandu était alors que, par l'entremise d'accords et d'organisations de protection mutuelle, le Canada serait en mesure de mieux assurer sa propre sécurité en ce monde de plus en plus incertain. Le premier ministre Lester B Pearson, dans ses commentaires sur la politique étrangère du Canada depuis le début de la guerre froide, soutenait qu'aucun pays, pas même le plus puissant, ne pouvait se défendre seul. La seule sécurité, particulièrement pour un pays comme le Canada, résidait dans l'action collective s'exerçant à travers une alliance de défense, telle que l'OTAN, qui repose, ou devrait reposer, sur la mise en commun des ressources¹¹.

« Il en coûte ainsi au Canada un déclin de sa valeur auprès des autres pays. »

À la fin de la Seconde Guerre mondiale, le premier ministre William Lyon Mackenzie King avait affirmé que la création d'éventuelles alliances de protection mutuelle devait se faire à l'intérieur, et non pas à l'extérieur, du cadre prévu par la *Charte des Nations Unies*. Il n'était pas seul à penser de la sorte; sir Winston Churchill et Louis Saint-Laurent, alors secrétaire d'État aux Affaires extérieures du Canada, avaient « déjà songé, en 1946, à l'idée d'une alliance défensive dans le cadre de l'ONU¹⁴ ». Ainsi, deux des principaux membres de l'alliance qui avait vaincu l'Allemagne en 1945 étaient d'avis qu'il fallait établir des structures de défense collective afin d'éviter de répéter les erreurs ayant mené à la Seconde Guerre mondiale.

Qui plus est, aux yeux de Saint-Laurent et de Pearson, la Seconde Guerre mondiale avait démontré que le Canada pouvait jouer un rôle significatif sur la scène internationale, et ces derniers voulaient que le pays continue dans cette voie¹⁵. Saint-Laurent a prononcé, devant le Parlement, son plaidoyer en faveur d'une alliance défensive et, le 28 avril 1948, il présentait une proposition en vue de remplacer le Traité de Bruxelles par un « seul système de défense collective », qui regrouperait les États d'Europe de l'Ouest, le Canada et les États-Unis¹⁶. Louis Saint-Laurent et le ministère des Affaires extérieures reconnaissaient ainsi que la participation aux affaires internationales était devenue la voie vers un nationalisme responsable et ils se sont assurés que le Canada joue un rôle important au sein de la communauté des nations¹⁷.

Les intérêts canadiens

Le Canada s'est fait un des premiers et des plus ardents défenseurs du Traité de l'Atlantique Nord. Au cours d'une réunion tenue en octobre 1948, le Cabinet fédéral a sanctionné la conclusion d'un tel traité¹⁸. À la suite de cette décision, la position officielle du gouvernement canadien a été de chercher activement à créer une alliance de sécurité collective et à la consolider. Pour ce qui est de la portée du traité proposé, il était évident que l'alliance devait en principe s'apparenter au Traité de Bruxelles, que le Canada avait ardemment soutenu. Le premier ministre Mackenzie King a indiqué, dans une déclaration en faveur du Traité de Bruxelles, que le Canada jouerait à fond son rôle dans la création d'un système efficace de sécurité collective par l'élaboration de pactes régionaux conformes à la *Charte des Nations Unies*¹⁹.

Le bloc de l'Ouest a finalement décidé qu'une organisation de protection mutuelle était nécessaire et avantageuse pour tout pays qui voulait échapper à la menace communiste. La structure choisie était une alliance qui unissait douze États de l'Atlantique Nord et se concrétisait par le Traité de Washington de 1949²⁰. L'objectif premier, qui était en fait la clé de cette entente, était l'engagement des pays signataires à l'égard du principe de défense collective,

principe selon lequel chaque État acceptait de venir en aide à tout autre État membre qui serait la cible d'une agression.

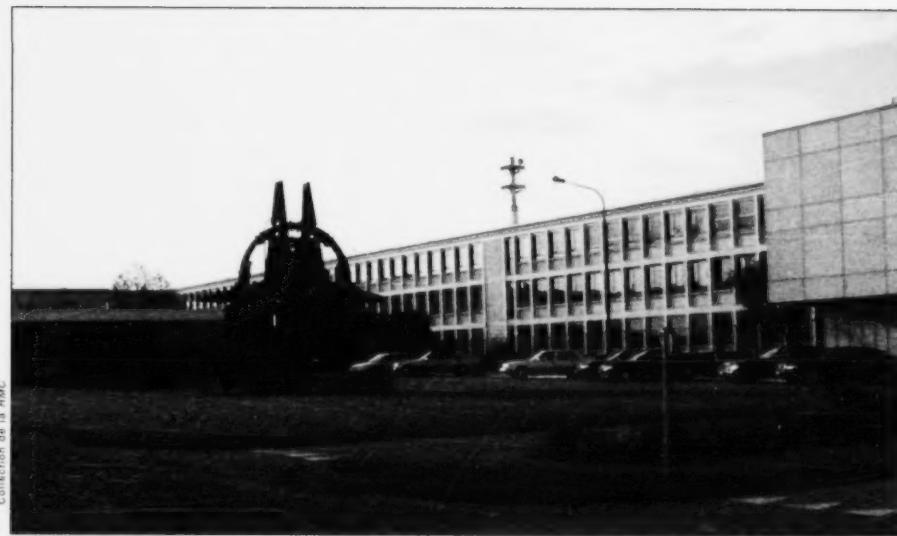
Au sens le plus strict, l'OTAN était une organisation de sécurité collective fondée avant tout pour des raisons urgentes de défense²¹. Toutefois, le rôle de cette alliance, en tant qu'organisation politique et militaire, consistait à garantir aux membres une protection mutuelle contre toute forme d'agression afin de préserver un environnement sûr, propice au renforcement de la démocratie et à la croissance économique²². Essentiellement, « le Traité de l'Atlantique Nord est une alliance défensive conçue dans le but de prévenir les agressions ou de les repousser, le cas échéant. Il prévoit également une coopération et des consultations continues aux chapitres de la politique, de l'économie et d'autres domaines non militaires²³ ». À cet égard, le pacte de l'OTAN a une double nature : il « affirme l'importance du progrès économique et social tout en s'alignant sur une politique de sécurité fondée sur le droit inhérent des nations à la légitime défense collective²⁴ ».

Si la population canadienne a consenti à ce que son pays adhère au Traité, son appui se fondait, en partie du moins, sur sa perception des retombées qu'engendrerait un partenariat plus étroit avec les pays d'Europe de l'Ouest. À la différence des pays qui partageaient une frontière avec l'Union soviétique ou un de ses satellites, le Canada jugeait qu'une invasion soviétique était une menace plus théorique que réelle. Cependant, une alliance militaire solide pouvait, pour le plus grand bien des Canadiens, consolider les relations commerciales et les partenariats économiques tout en appuyant l'idéologie démocratique occidentale.

En poursuivant la création de l'alliance, le Canada cherchait, et a finalement réussi, à obtenir l'adoption d'une disposition obligeant tous les États membres à renforcer leur coopération économique. Dans les faits, le Canada s'est assuré d'inclure une clause de pays privilégiés dans le but de favoriser les échanges commerciaux entre les États signataires. L'émergence du Canada en tant que partenaire écouté lors des discussions entourant la création de l'OTAN témoignait de l'influence grandissante du pays²⁵. En raison de l'insistance du Canada à insérer une obligation économique dans le pacte, l'article 2 du Traité de Washington est devenu la « clause Canada ». Cet article stipule notamment que les parties s'efforceront d'éliminer les conflits dans leurs politiques économiques internationales et encourageront la collaboration économique entre les États membres²⁶.

« De façon similaire, le Canada a aligné sa politique étrangère sur le concept de sécurité collective. »

À certains égards, l'entrée du Canada dans l'alliance était fondée sur la réalité géographique et économique de sa proximité avec les États-Unis, qui étaient et demeurent son plus important partenaire commercial. Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, les États-Unis sont devenus la seule superpuissance



Collection de la RMC

Le siège de l'OTAN, à Bruxelles.

de l'Ouest, et cette superpuissance partage une frontière avec le Canada. Pour être en mesure d'influencer les États-Unis dans le meilleur intérêt des Canadiens, le Canada devait disposer d'un forum où il pouvait guider, encourager ou façonner en quelque sorte les réactions américaines face à la communauté internationale. Lester Pearson estimait que l'OTAN seyait parfaitement à cette fin, quand il a déclaré que « les possibilités d'encadrer la conduite des décideurs des grandes puissances croissent lorsqu'on peut les persuader de jouer à l'intérieur d'une arène multilatérale. Dans un tel contexte, ils sont soumis aux exigences et aux pressions d'États plus petits, dont les représentants peuvent parfois se mobiliser²⁷. »

Les promoteurs de l'OTAN au Canada voyaient dans l'Alliance un moyen pour le pays d'accéder à un plus grand marché économique en Europe tout en renforçant ses relations avec les États-Unis. Même ceux qui s'opposaient à des liens serrés entre les États-Unis et le Canada acceptaient généralement l'OTAN, car ils pensaient que le Canada pourrait, en tant que membre de l'Alliance, influencer d'autres puissances occidentales et éviter le piège d'une relation étroitement bilatérale avec les États-Unis²⁸. C'est ainsi que le Canada a pu accroître son indépendance; en effet, l'Alliance réduisait sa dépendance envers les États-Unis en assurant sa sécurité nationale et favorisait en même temps des échanges économiques plus importants avec l'Europe de l'Ouest.

En outre, le pacte de l'OTAN assurait au Canada une position d'influence auprès des autres États. Pendant le déroulement de la guerre, le Canada avait arraché de haute lutte le droit d'être représenté dans les comités qui régissaient l'effort de guerre. Le gouvernement canadien estimait que, en étant membre de l'OTAN, le pays s'assurait une voix en cas de conflit²⁹. Même si l'apport du Canada à la cause alliée durant la Seconde Guerre mondiale a été considérable, ses opinions sur la façon de mener la guerre

ont eu très peu d'impact. En signant le Traité de Washington, le Canada devenait un acteur de plein droit sur la scène mondiale et n'entendait pas se retrouver simple participant, sans voix dans les décisions touchant l'utilisation ou la portée de ses éléments de contribution.

En somme, grâce à l'OTAN, l'Europe de l'Ouest a renforcé ses capacités défensives et a obtenu l'engagement de l'Amérique du Nord à lui prêter main-forte dans l'éventualité d'une agression soviétique. En contrepartie,

l'Amérique du Nord, qui n'avait pas besoin de relations défensives de cet ordre étant donné sa situation géographique par rapport à l'Union soviétique, s'est assuré un accès élargi aux marchés de l'Europe de l'Ouest ainsi que d'autres avantages économiques.

L'invasion de la Corée du Sud par les forces communistes de la Corée du Nord a été un des premiers défis de la nouvelle Alliance. À l'instar de la majorité des pays occidentaux, les membres de l'OTAN croyaient que l'influence soviétique était la cause immédiate de cette invasion. On estimait en outre que l'invasion de la Corée du Sud était le prélude à une attaque soviétique de plus grande envergure contre l'Europe de l'Ouest³⁰. Pendant que la guerre froide s'intensifiait à la suite du déclenchement de la guerre de Corée, en 1950, le Canada contribuait matériellement à transformer ce qui n'était encore qu'une alliance sans substance en une formidable réalité³¹.

Bien que l'OTAN ne soit pas intervenue militairement contre la Corée du Nord, bon nombre d'États membres de l'Alliance l'ont fait sous l'égide des Nations Unies. Entre autres, le Canada a envoyé au combat des navires, des avions et des troupes pour soutenir les engagements de l'ONU à l'égard de la Corée du Sud. Le Canada a notamment constitué toute une brigade d'infanterie, qu'il a expédiée dans le théâtre des opérations, s'acquittant ainsi de ses obligations en vertu de la *Charte des Nations Unies*³². Par ce geste, le Canada améliorait sa position sur la scène internationale à titre de participant actif aux affaires mondiales et de moyenne puissance robuste. Ce geste concrétisait aussi la pensée de Lester Pearson, qui croyait que les moyennes puissances n'avaient qu'un pouvoir limité au sein de la communauté internationale, mais qu'elles pouvaient tirer parti de cette influence en s'engageant dans des opérations de maintien de la paix³³.

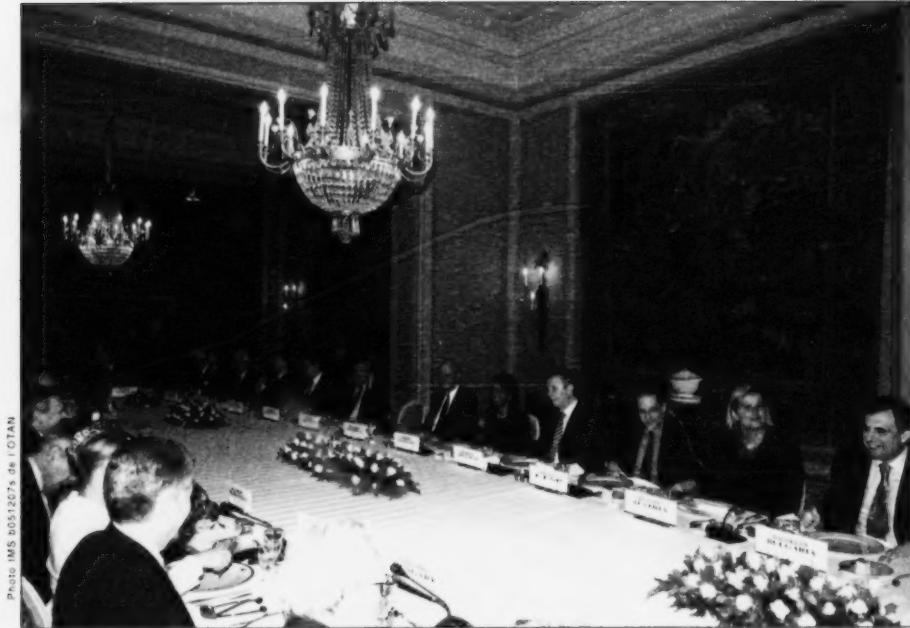


Photo: IMS BOS/OTAN
Diner de travail réunissant les ministres des Affaires étrangères des pays membres de l'OTAN, le 7 décembre 2005.

Le déclin de l'influence du Canada

Le Canada allait conserver sa voix influente à l'OTAN dans les premières années de la guerre froide. « De 1951 à 1959, le Canada occupait le quatrième rang des pays membres de l'OTAN pour ses dépenses, calculées au prorata de sa population, ce qui lui permettait d'avoir une grande influence sur les affaires de l'OTAN⁴². » Même jusqu'à la fin des années 1960, le Canada a exercé une influence disproportionnée au sein de l'OTAN en vertu des importantes dépenses qu'il consacrait à la défense et du rôle qu'il a joué dans la création de l'Alliance⁴³.

Tout au long des 40 années qu'a duré la guerre froide, le Canada a beaucoup contribué à l'OTAN en lui fournissant d'importantes forces terrestres et aériennes, notamment une brigade d'armée et une division aérienne. Plus précisément, dans les années 1950, l'Aviation royale du Canada a fourni une escadre complète de chasseurs, qui constituait une large part de la défense aérienne de première ligne de l'OTAN⁴⁴.

Cette époque allait marquer l'apogée de la politique étrangère canadienne; de fait, le Canada était alors en mesure de défendre ses intérêts devant la communauté internationale et de faire accepter, voire adopter, ses points de vue par d'autres pays⁴⁵. La réussite du Canada durant cette période est attribuable au fait que les États-Unis considéraient le pays comme un partenaire proche et digne de confiance dans l'Atlantique Nord⁴⁶. Cette relation s'est tissée, dans une certaine mesure, autour du fait que le Canada était le seul allié des États-Unis à participer activement à la défense du territoire nord-américain⁴⁷. En outre, le Canada était perçu comme

une puissance politique importante dans la communauté mondiale en raison du rôle qu'il joue au sein de l'OTAN⁴⁸. À cette époque les forces canadiennes étaient dotées de la première génération d'armements d'après-guerre. Somme toute, le Canada payait la pleine quote-part de son appartenance à l'Alliance⁴⁹.

Peu après, cependant, le Canada a cessé d'investir dans la défense, tout particulièrement dans l'infrastructure militaire nécessaire pour remplir ses engagements envers l'OTAN. Il a alors perdu du terrain et même sa place dans la hiérarchie réelle de l'Organisation, laquelle est basée sur les capacités militaires des États membres. Être membre de l'OTAN ou de toute autre alliance de protection mutuelle, c'est obtenir un droit de

regard sur les politiques de cette alliance; toutefois, l'influence d'un membre tend à être proportionnelle au potentiel militaire dont il dispose⁵⁰. Le Canada a perdu de son influence à mesure que ses capacités militaires diminuaient; il pouvait de moins en moins guider ou orienter les politiques de l'Alliance. Environ dix ans après la création de l'OTAN, le Canada n'allouait plus à la défense que 5,2 % de son produit intérieur brut (PIB) et 27 % de son budget total⁵¹.

Cinquième puissance militaire alliée durant la Seconde Guerre mondiale, le Canada avait payé le prix pour devenir une voix influente sur la scène internationale⁵². À la fin de la Seconde Guerre mondiale et au début de la guerre froide, le Canada a continué de disposer de forces armées aussi considérables que compétentes; son adhésion à l'OTAN lui a permis d'améliorer ses capacités militaires. Grâce aux investissements effectués peu après la guerre pour soutenir la défense et la sécurité, « le Canada possédait, pour la première fois, une armée de temps de paix de calibre professionnel, que ses amis respectaient et que, probablement, ses ennemis craignaient⁵³. »

Il est malheureux, mais néanmoins exact, d'affirmer que le Canada n'a pas gardé la position qu'il occupait dans les premières années de la guerre froide. Sa crédibilité au sein de l'OTAN, voire sur la scène mondiale, a disparu. Le Canada a, en même temps, perdu son pouvoir d'influencer de manière significative les affaires internationales. Il faut admettre que « la capacité du Canada d'avoir un impact (positif ou négatif) est foncièrement tributaire des ressources que le pays peut mettre en jeu. La vérité est que le Canada a laissé ses

ressources s'épuiser⁴⁶. » Même si, au cours des 20 premières années, tous les pays membres de l'OTAN ont réduit leur budget consacré à la défense et leur contribution à l'Alliance, le Canada montre la voie quant à rompre ses engagements militaires. Occupant, en 1954, la quatrième place pour ses investissements dans la défense, exprimés en pourcentage du PIB, le Canada a reculé au dixième rang en 1970⁴⁷. Même après le creux qu'ont connu, dans les années 1970, les dépenses au titre de la défense, le Canada, qui proclamait la nécessité d'assurer le maintien de la paix et la sécurité, n'a pas su se montrer à la hauteur de ses déclarations, en ne faisant pas le nécessaire pour acquérir une réelle capacité de réaliser l'un ou l'autre mandat. Depuis 1970, le Canada a régulièrement consacré à la défense et à la sécurité moins d'argent que ne l'ont fait les membres européens de l'OTAN⁴⁸.

En aménageant son engagement envers l'OTAN, notamment en réduisant le budget de la défense, le Canada a inévitablement affaibli sa capacité de faire valoir ses intérêts au sein de l'Organisation. Il a été davantage marginalisé, puisqu'il ne joignait pas le geste à la parole. Le Canada a ainsi perdu sa crédibilité auprès des autres membres de l'Alliance, qui ont en général continué de faire des investissements beaucoup plus importants que lui. Selon le PIB consacré à la défense, le Canada se classait en 1982 à l'avant-dernier rang des pays membres de l'Alliance, juste devant le grand-duché de Luxembourg⁴⁰. Il est facile de conclure que, dans une alliance axée principalement sur la sécurité collective, un pays qui ne contribue pas à la hauteur de ses capacités passera pour un resquilleur, et, par conséquent, ses opinions ne seront pas nécessairement prises au sérieux.

Il est évident que, sous le gouvernement de Pierre Trudeau, qui considérait l'OTAN comme une organisation dépassée, le Canada a perdu de vue cette réalité. Les investissements du Canada dans l'OTAN et dans la défense nationale ont alors été sérieusement réduits⁵⁰. Aujourd'hui, même si le budget fédéral de 2005 consentait, sur une période de cinq ans, environ 12,8 milliards de dollars en nouveaux crédits pour la défense, le Canada a investi des sommes si dérisoires dans la défense et la sécurité que la légitimité ou la validité de ses points de vue ont été éclipsées par son incapacité à répondre aux exigences de l'OTAN et à celles de sa propre sécurité.

Certes, l'effondrement de l'Union soviétique a remis en cause le principe à l'origine

de l'OTAN, soit la protection mutuelle contre la menace d'agression soviétique. Toutefois, même au terme de la guerre froide, l'OTAN demeure une alliance économique, politique et militaire viable. Même ses détracteurs, qui prévoyaient que la disparition de l'OTAN suivrait de près celle de l'Union soviétique, sont forcés de reconnaître qu'aucun membre de l'Alliance n'a encore exercé son droit de retrait ni ne semble disposé à le faire. Voilà qui, d'une part, met en doute l'opinion selon laquelle l'OTAN a été un succès militaire mais un échec politique et qui, d'autre part, ravive l'intérêt de l'OTAN en tant qu'instrument de diplomatie multilatérale⁵¹.

De retour au présent

Dans la conjoncture mondiale actuelle, la remarquable multiplication des membres de l'OTAN depuis la fin de la guerre froide démontre clairement que l'OTAN était et demeure un moyen viable de promouvoir la paix et la sécurité entre les nations. C'est ainsi que l'Alliance continue d'être un instrument de paix et de sécurité internationales. D'ailleurs, le désir des pays d'adhérer à l'OTAN constitue une preuve éloquente de l'intérêt que représente être membre de l'Alliance. Maintenant que la guerre froide est terminée et que la raison d'être initiale de l'OTAN n'est plus valable, il faut présumer que, outre des motifs de défense et de sécurité, les pays qui cherchent à devenir membres de l'Alliance le font pour des raisons économiques et politiques.

Une fois l'Union soviétique démembrée et la guerre froide terminée, on serait porté à croire que les États-Unis, pays qui possède la plus grande force militaire, économique et technologique de la planète, pourraient



La nouvelle réalité politique européenne : Besnik Mustafaj, ministre des Affaires étrangères de l'Albanie, s'entretient avec Jaap de Hoop Scheffer, secrétaire général de l'OTAN, le 8 décembre 2005.

« Tout au long des 40 années qu'a duré la guerre froide, le Canada a beaucoup contribué à l'OTAN en lui fournissant d'importantes forces terrestres et aériennes, notamment une brigade d'armée et une division aérienne. »

de l'Alliance. Conscient de cette réalité, le Canada doit continuer de travailler à l'avancement des objectifs fondateurs de l'OTAN, soit la défense collective et la préservation de la paix et de la sécurité internationales⁵¹.

En fin de compte, être membres de l'Alliance augmente la capacité des pays de moindre importance d'influencer les systèmes politiques des plus grandes puissances, en particulier ceux du chef de file⁵². En ce sens, le Canada, parce qu'il est une puissance moyenne et qu'il a joué un rôle clé au cours des 20 premières années d'existence de l'OTAN, a une possibilité plus grande d'influencer les orientations politiques internes des États-Unis. D'ailleurs, les États-Unis sont en quelque sorte forcés, selon la règle, de faire approuver leurs actions par les autres membres de l'Alliance.

Il s'ensuit que, même après la guerre froide, l'OTAN demeure importante pour les Canadiens et pour le Canada. En étant membre de l'OTAN, le Canada continue de faire partie d'une vaste alliance militaire et économique. Conformément à la politique étrangère canadienne, l'alliance vise à promouvoir la paix et la prospérité à l'étranger afin d'aider tout pays, y compris le Canada, à bâtir une société paisible, prospère et juste en son territoire⁵³.

Compte tenu de l'importance des échanges commerciaux entre le Canada et les États-Unis, l'OTAN constitue tout particulièrement un avantage pour le Canada lorsque ses intérêts divergent de ceux des États-Unis. Le Canada peut en effet se servir de l'Alliance pour chercher à modifier ou à influencer les décisions américaines qui ont une incidence sur ses propres intérêts. En agissant dans le contexte de l'OTAN, le Canada n'est pas perçu comme un État en compétition avec les États-Unis mais bien comme un membre d'une alliance à laquelle participent les États-Unis; il ne risque donc pas de nuire à la relation économique unissant les deux pays. En ce sens, la participation du Canada à l'OTAN a

agir sans se préoccuper sérieusement de l'opinion mondiale⁵⁴. Pourtant, étant donné les engagements qu'ils ont pris à l'égard de l'OTAN, les États-Unis demeurent dans une certaine mesure redevables envers les autres membres de l'Alliance, faute de quoi ils risqueraient de se les aliéner. Même s'ils sont la puissance dominante de la planète, les États-Unis doivent encore respecter la volonté expresse des autres États membres de l'OTAN ou s'exposer à perdre l'appui

favorisé des relations avec l'Europe, relations qui ont servi à « contrebancer l'influence prépondérante des États-Unis sur le Canada et qui ont permis aux plus petites puissances d'influencer les politiques des plus grandes⁵⁵ ».

Il est par ailleurs évident que, au cours des années qui ont suivi la création de l'OTAN, et tout particulièrement depuis la fin de la guerre froide, le Canada n'a pas suffisamment investi dans la défense et la sécurité pour maintenir sa position d'influence au sein de l'Alliance. En fait, la position actuelle du Canada au sein de l'OTAN et dans le monde « n'est que l'ombre de la présence imposante dont Ottawa bénéficiait sur la scène politique mondiale dans les années 1950⁵⁶ ». Par conséquent, le Canada sera-t-il capable de retrouver sa voix sur la scène mondiale? La réponse dépend largement des décisions budgétaires qui seront prises ici même, au pays, en ce qui a trait aux structures de défense et de sécurité, dont l'OTAN.

L'incessant débat sur le niveau de dépenses que le Canada consacre à la défense n'est pas près de se terminer. Il demeure néanmoins vrai que, depuis la Seconde Guerre mondiale, la capacité du Canada de contribuer à la paix et à la sécurité mondiales a diminué. Le pays a conséquemment perdu son pouvoir d'influencer les affaires internationales. Heureusement, cet état de fait peut changer; en réinvestissant dans la défense nationale, le Canada pourrait sans doute retrouver sa place sur la scène mondiale. Il est certain que, en se donnant ses propres moyens dans le domaine de la défense, le Canada souscrirait plus fermement à son indépendance et gagnerait le respect et la confiance de ses alliés⁵⁷.

Presque tous s'entendent pour dire que le Canada, comme toute puissance moyenne, jouit d'un meilleur statut lorsqu'il apporte *davantage* de contributions et que sa position s'affaiblit lorsqu'il n'a *rien* à offrir⁵⁸. C'est pourquoi il est impératif que le Canada admette qu'il est une puissance moyenne qui a tendance à apporter une contribution plus réduite à la sécurité internationale, affaiblissant du coup sa capacité d'influencer les événements mondiaux. Cette réalité s'avère difficile à accepter; il semble toutefois que, après les événements du 11 septembre 2001, le Canada ait pris certaines mesures positives afin de se réaffirmer sur la scène mondiale. Il a en outre posé des gestes concrets en vue de renouveler ses relations avec les pays membres de l'OTAN, notamment, bien sûr, avec la seule superpuissance qui continue de régner : les États-Unis d'Amérique.

« L'incessant débat sur le niveau de dépenses que le Canada consacre à la défense n'est pas près de se terminer. »

L'expérience du Canada en tant que membre de l'OTAN démontre que de telles organisations procurent de meilleures possibilités de circonscrire la conduite des États-Unis à l'intérieur d'une tribune internationale. Se voyant contraints d'inscrire leurs actions planétaires sous le sceau d'une organisation de sécurité collective, les États-Unis étaient



Photo 12197 de la société Lockheed Martin

Comme les temps changent... Un F-16C de la Pologne, ancien membre du pacte de Varsovie, fait maintenant partie de la patrouille avancée du Block 52.

plus susceptibles de se ranger à l'avis d'un groupe de puissances de moindre envergure⁶⁰. De plus, l'OTAN a favorisé la création de liens économiques et politiques entre le Canada et les pays d'Europe de l'Ouest, ce qui a permis au Canada d'élargir ses marchés, de faire valoir ses valeurs au sein de l'Alliance mais aussi de réfréner les ardeurs des États-Unis sans mettre directement en péril ses rapports avec son voisin. Cette dernière conséquence est particulièrement importante, puisque le maintien d'une relation économique harmonieuse avec les États-Unis est capital pour l'économie canadienne⁶¹.

Grâce à la création et au maintien de l'OTAN, le Canada s'est assuré un lieu d'échange où il pouvait mettre de l'avant ses points de vue et tenter d'apaiser les conflits entre États. Cette capacité était plus grande lorsque les investissements canadiens en matière de défense et de sécurité reflétaient clairement les engagements du pays à l'égard de la paix et de la sécurité internationales. En diminuant ses investissements dans les mesures de paix et de sécurité, le Canada n'a plus d'autres capacités que celle de s'exprimer, car, sans structure militaire et sans structure de défense pour appuyer son discours, il a en fait abdiqué son statut de puissance moyenne, tant à l'échelle mondiale qu'au sein de l'OTAN. Peu importe alors la position politique qu'il adopte, puisqu'il ne peut presque rien faire pour la soutenir⁶².

Conclusion

La relation que le Canada entretient avec l'OTAN révèle une histoire dont les Canadiens peuvent s'enorgueillir à juste titre. En tant que joueur clé dans la formation de l'Alliance et en tant qu'architecte de la clause Canada, une clause qui rejoint le deuxième objectif de l'OTAN (c'est-à-dire la création de liens économiques entre les États membres dans le but de favoriser l'établissement et le maintien de la paix), le Canada a réussi à tirer avantage de cette organisation pour atteindre ses objectifs nationaux. Mais ayant négligé depuis des années ses structures de défense et de sécurité, il ampute la capacité qu'il avait au moment de la création de l'OTAN d'intervenir de manière convaincante sur la scène mondiale. Si le Canada veut recouvrer son statut de puissance moyenne dominante et éviter d'être relégué au rang de petites nations, il doit dès maintenant investir suffisamment dans des mesures de défense et de sécurité qui serviront à la fois ses intérêts et ceux de l'Alliance. Tant et aussi longtemps que le Canada renoncera à faire de tels investissements, il aura beau lever la voix pour demander à être entendu en rappelant ses contributions passées plutôt que d'évoquer ses capacités actuelles, sa position deviendra de plus en plus intenable.

RMC

NOTES

1. Andrew Cohen, *While Canada Slept: How We Lost Our Place in the World*, Toronto, McClelland and Stewart, 2003, p. 166.
2. Norman Hillmer et J. L. Granatstein, *Empire to Umpire*, Toronto, Irwin Publishing, 2000, p. 202.
3. Wayne C. McWilliams et Harry Piotrowski, *The World Since 1945: A History of International Relations*, London, Lynne Rienner Publishers, 2001, p. 171.
4. Geoffrey Grenville-Wood, « An Agenda for United Nations Reform », dans Eric Fawcett et Hanna Newcombe (dir.), *United Nations Reform: Looking Ahead After 50 Years*, Toronto, Dundurn Press, 1995, p. 2.
5. K. J. Holsti, *International Politics: A Framework for Analysis*, 7^e édition, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1995, p. 353.
6. Hillmer et Granatstein, *op. cit.*, p. 202.
7. Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, *Traité de Collaboration Économique, Sociale et Culturelle et de Légitime Défense Collective (Traité de Bruxelles)*, [en ligne], <www.nato.int/docu/fonda/6480317a.htm> (Mise à jour : 11 juillet 2000). (Texte anglais : *NATO Handbook, Service d'information de l'OTAN*, Brixelles, 1985, p. 70).
8. C. P. Stacey, *Canada and the Age of Conflict. Volume 2: 1921-1948 – The Mackenzie King Era*, Toronto, University of Toronto Press, 1981, p. 416.
9. Peter N. Schmitz, *Defending the NATO Alliance: Global Implications*, Washington, National Defence University Press, 1987, p. 28.
10. Organisation du traité de l'Atlantique Nord, *NATO Handbook*, p. 69, [en ligne], <www.nato.int/docu/handbook/2001/index.htm>.
11. *Ibid.*, p. 70.
12. Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, *NATO Facts and Figures*, Bruxelles, Service de l'information de l'OTAN, 1985, p. 237 (version française : *Structure, faits et chiffres*).
13. Lester B. Pearson, *Words and Occasions*, Toronto, University of Toronto Press, 1970, p. 200.
14. *Structure, faits et chiffres*, *op. cit.*, p. 19.
15. Hillmer et Granatstein, *op. cit.*, p. 193.
16. *Structure, faits et chiffres*, *op. cit.*, p. 21.
17. Hillmer et Granatstein, *op. cit.*, p. 209.
18. John English, *The Worldly Years: The Life of Lester Pearson, Volume II: 1949-1972*, Toronto, Vintage Books, 1993, p. 21.
19. Stacey, *op. cit.*, p. 416.
20. Les premiers pays membres de l'OTAN étaient : la Belgique, le Canada, le Danemark, les États-Unis d'Amérique, la France, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni.
21. Lester B. Pearson, *The Four Faces of Peace*, Toronto, McClelland & Stewart Ltd., 1964, p. 45.
22. Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, *NATO in the 21st Century*, Bruxelles, Division de la diplomatie publique, 2005, p. 6. (Version française : *L'OTAN au XXI^e siècle*.)
23. *NATO Handbook*, *op. cit.*, p. 17.
24. *Structure, faits et chiffres*, *op. cit.*, p. 23.
25. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Regard sur le monde*, n° 3, printemps 1999, [en ligne], <www.dfaid-maeci.gc.ca/canada-magazine/issuem03/3t1-fr.asp>.
26. *Traité de l'Atlantique Nord*, recueil, n° 7, Imprimeur du Roi, Ottawa, 1949.
27. Kim Richard Nossal, « Canada: Fading Power or Future Power? », *Behind the Headlines*, vol. 59, n° 3, printemps 2002, p. 12.
28. John English, « Problems in Middle Life », dans Margaret O. MacMillan et David S. Sorenson (dir.), *Canada and NATO: Uneasy Past, Uncertain Future*, Waterloo, University of Waterloo Press, 1990, p. 47.
29. Hillmer et Granatstein, *op. cit.*, p. 204.
30. Robert Jervis, « The Impact of the Korean War on the Cold War », *Journal of Conflict Resolution*, vol. 24, n° 4, décembre 1980, p. 568.
31. Greg Donaghy, « Domesticating NATO: Canada and the North Atlantic Alliance, 1963-68 », *International Journal*, vol. 52, n° 3, été 1997, p. 445.
32. David Bercuson, « Canada, NATO and Rearmament, 1950-1954: Why Canada Made a Difference (but not for very long) », dans John English et Norman Hillmer, *Making a difference?: Canada's foreign policy in a changing world order*, Toronto, Lester Publishing, 1992, p. 108.
33. Adam Chapnick, « The Canadian Middle Power Myth », *International Journal*, vol. 55, n° 2, printemps 2000, p. 195.
34. Cohen, *op. cit.*, p. 45.
35. Donaghy (1997), *op. cit.*, p. 445.
36. « Le Canada et l'OTAN : 50 ans de partenariat », *op. cit.*, p. 1.
37. Stacey, *op. cit.*, p. 418.
38. Greg Donaghy, *Tolerant Allies: Canada and the United States, 1963-1968*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 2002, p. 4.
39. Joel Sokolsky, « A Seat at the Table: Canada and its Alliances », *Armed Forces and Society*, vol. 16, automne 1989, p. 12.
40. Bercuson, *op. cit.*, p. 103.
41. Steven L. Canby et Jean Edward Smith, « Canada's Role in NATO: The Laggard Who Can Rescue the Alliance », *Strategic Review*, vol. 13, n° 3, été 1985, p. 48.
42. R. A. MacKay, « The Canadian Doctrine of the Middle Powers », dans H. L. Dyck et H. P. Krosby (dir.), *Empire and Nations*, 1969, p. 140.
43. Bercuson, *op. cit.*, p. 105.
44. « Le Canada et l'OTAN : 50 ans de partenariat », *op. cit.*, p. 1.
45. Cohen, *op. cit.*, p. 45.
46. Denis Stairs, « Trends in Canadian Foreign Policy: Past, Present, and Future », *Behind the Headlines*, vol. 59, n° 3, printemps 2002, p. 7.
47. Bercuson, *op. cit.*, p. 120.
48. Douglas Stuart, « NATO's Anglosphere Option », *International Journal*, vol. 60, n° 1, hiver 2004-2005, p. 186.
49. Canby et Smith, *op. cit.*, p. 49.
50. *Ibid.*, p. 48.
51. Peyton V. Lyon, *NATO as a Diplomatic Instrument*, Toronto, Conseil atlantique du Canada, 1970, p. 4.
52. Karsten Voigt, « Transatlantic Relations: The Influence of Differing Histories and States of Mind », *International Insights*, vol. 1, n° 2, 2004, p. 2.
53. *Traité de l'Atlantique Nord*, *op. cit.*
54. Lyon, *op. cit.*, p. 23.
55. James H. Taylor, *Canadian Foreign Policy and National Interests*, Institut canadien des affaires internationales, Ottawa, 1999, p. 1.
56. Donaghy (1997), *op. cit.*, p. 460.
57. Nossal, *op. cit.*, p. 10.
58. Canby et Smith, *op. cit.*, p. 58.
59. Chapnick, *op. cit.*, p. 200.
60. Jennifer M. Welsh, « Canada in the 21st Century: Beyond Dominion and Middle Power », *Behind the Headlines*, vol. 61, n° 4, été 2004, p. 12.
61. Stairs, *op. cit.*, p. 4.
62. Robert Bothwell, « Canada-United States Relations: Options for the 1970s », *International Journal*, vol. 58, n° 1, hiver 2002-2003, p. 67.



Une nouvelle menace importante à la sécurité : les intégristes islamistes.

EST-IL TEMPS D'ÉTABLIR UN SERVICE CANADIEN DU RENSEIGNEMENT EXTÉRIEUR?

par le capitaine de corvette Ted Parkinson

« Peut-être faudra-t-il attendre qu'il y ait une crise, puis on sera pris au dépourvu et on se dira : "Qu'est-ce qu'on a pu être stupides! On n'avait aucune information sur le problème et aucune façon de l'obtenir." C'est probablement ce qui va devoir arriver! »

Le Canada est dans une situation enviable du fait qu'il est avancé sur le plan technologique, qu'il est prospère et qu'il est sécuritaire. C'est un pays riche en ressources naturelles qui projette l'image d'être tolérant et accueillant, où les gens de partout dans le monde peuvent venir pour voyager, pour travailler et, dans certains cas, pour s'établir. Pendant bon nombre d'années, le Canada, ce royaume paisible, était considéré par l'Organisation des Nations Unies (ONU) comme étant le meilleur pays du monde. Malgré ce point de vue optimiste au sujet du Canada, le monde actuel est un endroit volatil, assailli de toutes parts par la concurrence pour les rares ressources naturelles, par les changements démographiques, par les effets de la mondialisation, par l'essor de l'extrémisme religieux, par la guerre asymétrique et par la portée (et les limites) de la puissance mondiale des États-Unis. Au cours des 15 dernières années, la sécurité mondiale est passée d'un contexte bipolaire axé sur la guerre froide à un contexte multipolaire à la suite de l'effondrement de l'Union soviétique. Aujourd'hui, le contexte

est clairement unipolaire et dominé par les États-Unis qui possèdent « une force et une influence sans égales et sans précédent sur le monde », ajoutées à « des responsabilités, des objectifs et des occasions incomparables² ». Plus près de nous, un certain nombre de groupes terroristes bien connus ont constitué une présence active au Canada, « étant pratiquement tous liés à des conflits ethniques, religieux ou nationalistes ailleurs dans le monde¹ ». Parmi ces groupes, on trouve Al-Qaida, le Hezbollah, le Hamas, le Jihad, les Tigres libérateurs de l'Eelam tamoul et le Groupe islamique armé. Dans la foulée des commissions d'enquête récentes et des attaques contre le World Trade Center et le Pentagone, les Canadiens ne peuvent plus continuer de croire qu'ils sont à l'abri des activités terroristes qui se déroulent en sol canadien et qui menacent la sécurité et les intérêts du Canada, au pays et à l'étranger.

Le gouvernement du Canada a besoin d'information et de renseignements pour prendre des décisions éclairées et judicieuses au nom de la population. Pour ce faire, il doit avoir accès à diverses sources d'information. Les sources potentielles

Le capitaine de corvette Ted Parkinson, officier du renseignement, assume les fonctions de J2 Plans et politique du Commandement de la Force expéditionnaire du Canada, à Ottawa.

sont nombreuses; parmi elles des sources libres, des sources hautement classifiées et des sources humaines. Comme l'a fait remarquer le regretté Geoffrey Weller, « il n'est pas réaliste de présumer qu'une société ne cherchera pas des moyens secrets [...] de se défendre⁵. » Au XXI^e siècle, le contexte mondial connaît des changements profonds provoqués par les conflits entre les États et au sein des États, l'intervention d'acteurs non étatiques ainsi que la prolifération d'armes sophistiquées et d'armes de destruction massive. De plus, compte tenu de ce qui ressort des débats internationaux au sujet des armes de destruction massive, du terrorisme en Irak et des ambitions nucléaires de l'Iran, il est plus impératif que jamais que les responsables canadiens continuent de fournir aux décideurs, aux commandants militaires et au gouvernement des conseils indépendants, objectifs et équilibrés en matière de renseignement. En effet, l'opération *Barbarossa* menée pendant la Seconde Guerre mondiale, la guerre du Kippour, le conflit des Malouines, la mission de l'ONU au Rwanda (opération *Assurance* menée par les Forces canadiennes) et le renseignement humain qui a mené à la capture de Saddam Hussein, toutes ces activités soulignent l'importance, les avantages et les embûches que recèle le renseignement d'origine humaine. L'obtention d'un niveau aussi approfondi de connaissances passe entre autres par un service du renseignement extérieur, qui se sert principalement de sources humaines. Ironiquement, c'est difficilement qu'on a accepté par le passé que le renseignement, dans son sens le plus large, constitue un élément essentiel de la prise de décision du gouvernement canadien⁶.

« Le gouvernement du Canada a besoin d'information et de renseignements pour prendre des décisions éclairées et judicieuses au nom de la population. »

d'autres spécialités, comme le renseignement par imagerie et le renseignement d'origine électromagnétique, jouent un rôle de premier plan et attirent suffisamment d'attention, on ne peut en tirer des renseignements vitaux sur « les attitudes, les émotions, les opinions, l'identité et l'importance des principaux acteurs sur place ainsi que sur les rapports entre ces aspects »⁷. En outre, « le renseignement humain permet :

- de donner une alerte rapide;
- de mieux comprendre la population (d'une autre nation), ce qui révèle les attitudes et les intentions des individus, des factions [...] et des forces hostiles;
- d'établir les rapports directs et indirects (sur les plans des politiques, des finances, de la force armée, de la criminalité et même des émotions) entre les principaux acteurs;
- d'indiquer les activités de renseignement humain [menées contre les organisations canadiennes du renseignement]⁸.

But

Le présent article a pour but de montrer que le contexte de la sécurité au XXI^e siècle et les besoins du gouvernement en matière d'information et de renseignement sont suffisamment complexes et exigeants pour justifier l'établissement d'un service canadien du renseignement extérieur.

Portée

Pour justifier la création d'un tel service, nous examinerons les questions suivantes :

- la « nouvelle » communauté canadienne du renseignement en vue de situer les activités de l'appareil national du renseignement;
- l'historiographie du renseignement au Canada;
- les avantages et les inconvénients d'un service du renseignement extérieur.

Définitions

Ironiquement, il n'existe pas de définition acceptée du gouvernement pour le renseignement au Canada. Par souci de clarté et d'uniformité, les définitions suivantes seront utilisées dans le présent article :

Le renseignement est le « résultat de l'exploitation des renseignements bruts concernant les nations étrangères, les forces armées ennemis ou pouvant le devenir, les zones où des opérations sont effectivement menées ou pourraient l'être. Le terme s'applique aussi aux activités d'élaboration du renseignement et aux organismes qui s'y consacrent⁹. »

Le renseignement de sécurité est « le renseignement sur l'identité, les moyens et les intentions d'organisations ou d'individus hostiles qui sont ou qui pourraient être engagés dans des activités d'espionnage, de sabotage, de subversion, de terrorisme, d'extrémisme ou d'autres activités criminelles¹⁰ ». Typiquement, au Canada, le renseignement de sécurité « est recueilli afin d'aider au maintien de la sécurité publique et à la protection de la sécurité nationale¹¹ ».

Le renseignement extérieur regroupe de l'information sur « les plans, les moyens, les activités ou les intentions d'États, d'organismes ou de citoyens étrangers. Cette information est recueillie afin d'aider à la promotion et à la protection des intérêts nationaux¹² ». Plus important encore, le renseignement extérieur « ne comporte pas nécessairement d'élément de menace ».

Communauté canadienne du renseignement

La figure 1 décrit la communauté canadienne du renseignement telle qu'elle était avant le 12 décembre 2003. À l'époque, les principaux ministères et organismes étaient le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), le

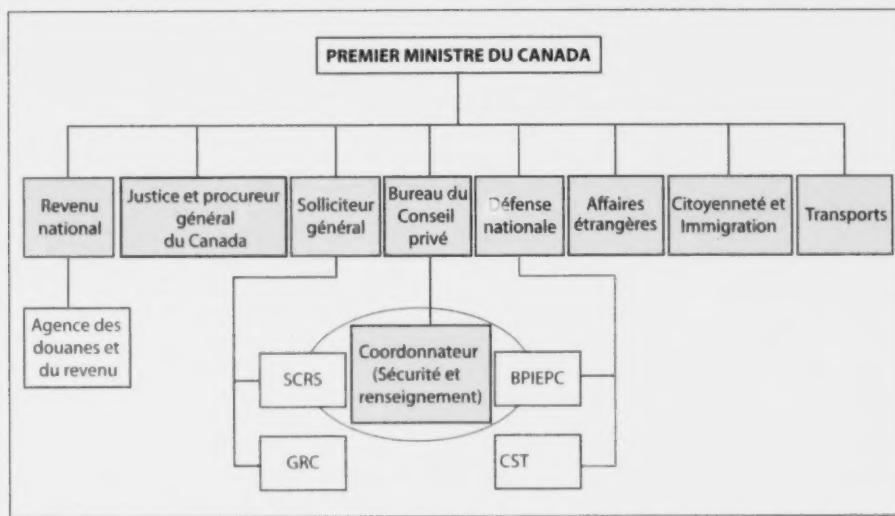


Figure 1. Les principaux ministères et organismes du Canada jouant un rôle dans le domaine de la sécurité et du renseignement (avant le 12 décembre 2003).

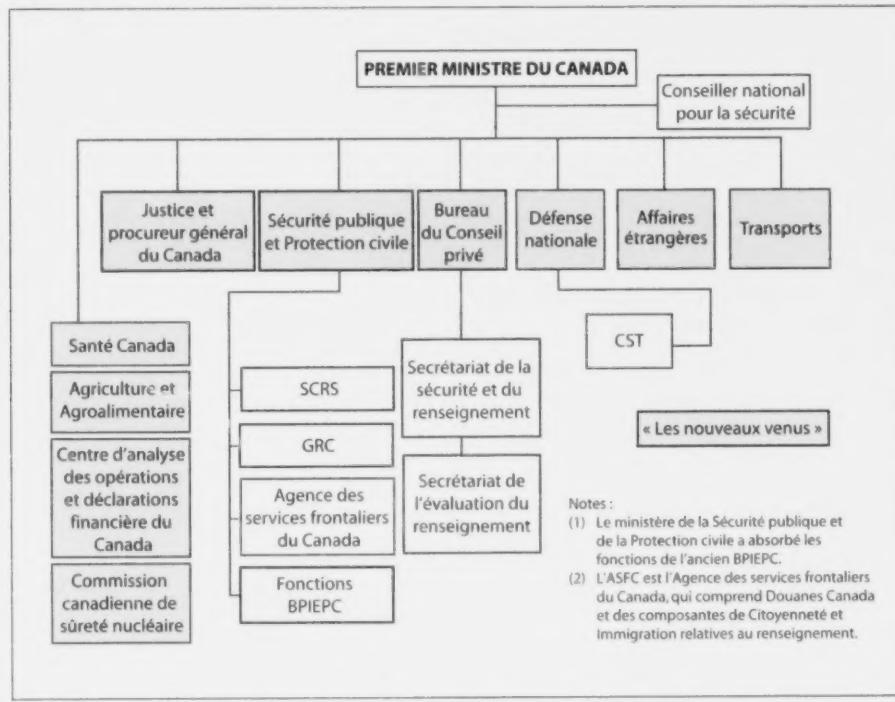


Figure 2. La communauté canadienne du renseignement (après le 12 décembre 2003).

Centre de la sécurité des télécommunications (CST), la Défense nationale et la Gendarmerie royale du Canada (GRC).

Cependant, depuis le 12 décembre 2003, le premier ministre Paul Martin a mis en place d'importants changements, qui ont pris effet dès son entrée en fonction. Ces changements sont illustrés à la figure 2.

Notons le renforcement du portefeuille de la Sécurité publique et la création de l'Agence des services frontaliers du Canada. Cette disposition valide l'exigence selon laquelle une

approche plus intégrée s'impose en ce qui a trait à la communauté du renseignement du gouvernement du Canada. L'autre changement important est la création du poste de conseiller national pour la sécurité¹³, dont le rôle continuera d'évoluer, en particulier à mesure que prend racine la Politique de sécurité nationale de 2004 et que se dessinent la politique internationale et la politique de défense énoncées en 2005. Bien que certains détails et certaines procédures restent à préciser, par exemple, les rapports hiérarchiques du conseiller national pour la sécurité, les rapports professionnels que ce dernier doit entretenir avec le sous-ministre de Sécurité publique et Protection civile Canada, avec le conseiller en politique étrangère, avec le conseiller en politique de défense ainsi qu'avec le greffier du Conseil privé, la communauté du renseignement actuelle représente mieux les producteurs de renseignements et leurs clients. La nouvelle perception de la sécurité, plus élargie aujourd'hui que par le passé, et les réalités du XXI^e siècle en matière de renseignement expliquent en partie cette évolution¹⁴. Cela dit, ces changements très pratiques vont à l'encontre du point de vue généralisé concernant le renseignement et sa place dans la culture politique du Canada. Les citations suivantes préparent le terrain pour la discussion au sujet de l'histioriographie du renseignement canadien.

« D'une *discretion* remarquable, (l'ancien premier ministre) Paul Martin a élaboré [...] un programme surprenant et ambitieux en matière de sécurité¹⁵. » [C'est nous qui soulignons.]

« Sur le plan politique au Canada, on s'est montré peu intéressé à utiliser le renseignement comme outil normal pour aider à la prise de décision¹⁶. »

« Jusqu'à récemment, [le renseignement] n'a joué aucun rôle dans la discussion publique au sujet

de la politique étrangère, de la politique de défense et de la politique de sécurité¹⁷. »

Cependant, la question qui doit se poser est : pourquoi le renseignement n'a-t-il pas joué un rôle plus manifeste dans notre passé national?

Historiographie du renseignement au Canada

Comme l'a écrit Geoffrey Weller, pour un pays doté d'une petite organisation du renseignement, le Canada « a produit une documentation plutôt considérable sur de tels sujets¹⁸ ». En premier lieu, la plus grande partie de cette documentation est malheureusement liée au renseignement de sécurité, mettant un accent excessif sur la surveillance et la responsabilité, et elle est obsédée par les circonstances entourant les erreurs de la GRC et par la commission McDonald qui en a résulté¹⁹. La conclusion finale du commissaire, selon laquelle « les études universitaires au sujet du renseignement se portent, en effet, assez bien au Canada²⁰ », est plutôt exagérée lorsque l'on considère que le renseignement vient de plusieurs sources. Premièrement, malgré les progrès qui ont été faits grâce aux études sur le renseignement réalisées par la Norman Paterson School of International Affairs de l'université Carleton, par le Centre for Military and Strategic Studies de l'université de Calgary, par le Centre for Conflict Studies de l'université du Nouveau-Brunswick et dans le cadre du Programme d'études sur la conduite de la guerre du Collège militaire royal du Canada, il reste encore beaucoup à faire pour accroître la connaissance des Canadiens au sujet de la sécurité nationale et du milieu du renseignement²¹. Deuxièmement, en peignant continuellement le renseignement sous le portrait d'une activité qui est louche et furtive ou qui porte atteinte aux droits des Canadiens, on ne contribue pas à un débat informé sur la question. De plus, jusqu'à récemment, les cadres supérieurs ne discutaient pas des grands défis de la sécurité et du renseignement, sauf lorsqu'il fallait réagir à un scandale, mettant habituellement en cause le SCRS²². De surcroît, les groupes de politique gouvernementale n'ont accordé pratiquement aucune attention aux questions de sécurité et de renseignement. Troisièmement, le fait de présenter le SCRS ou le CST comme « la communauté du renseignement » ne rend pas la tâche facile et ne tient pas compte de l'apport d'autres ministères comme ceux de la Santé, de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire et des Finances ou comme l'Agence des services frontaliers du Canada. Cette exclusion ne prend pas non plus en considération l'importance des enjeux économiques²³. Quatrièmement, il y a eu très peu d'engagement à tous les niveaux politiques, bien que tout porte à croire qu'il faille s'intéresser davantage à la cueillette de renseignements, en particulier à l'étranger²⁴. Cinquièmement, il faut dire que la communauté du renseignement assume une part de responsabilité pour cette insuffisance de connaissances, puisque c'est à elle qu'il revient de bien informer les décideurs quant aux moyens dont dispose

l'ensemble du milieu et à ses contraintes. Cependant, cela présente une certaine difficulté lorsque l'auditoire n'est ni réceptif ni intéressé. Qu'il suffise de dire que toutes ces conditions obscurcissent la discussion sur le besoin d'établir un organisme du renseignement extérieur. Finalement, ce n'est que récemment que le Canada a élaboré un quelconque cadre de travail national pour la sécurité, qui exprime clairement les intérêts nationaux et qui est fondé sur une bonne compréhension de ce qu'est la « sécurité nationale »; cela donne lieu de comparer les intérêts nationaux et internationaux avec ceux de l'environnement planétaire de sécurité tel qu'il a été évalué, par exemple, dans l'excellente enquête stratégique du Royaume-Uni intitulée *Strategic Trends*. La Politique canadienne de sécurité nationale permet des rapprochements entre la démarche du gouvernement axée sur les « 3D » (défense, diplomatie et développement) et le monde dans lequel le Canada évolue. Ces rapprochements facilitent l'élaboration de stratégies de collecte qui feraient appel à un organisme du renseignement extérieur en plus d'autres spécialistes.

Avant la promulgation de la Politique canadienne de sécurité nationale, qui a été rendue publique en grande pompe le 27 avril 2004, le Canada n'avait essentiellement pas de cadre national pour la sécurité. En effet, il est vrai de dire que le Canada ne disposait d'aucun « processus même vaguement comparable [à celui des États-Unis et du Royaume-Uni] sur le plan de la vigueur analytique, de la participation ministérielle, de la cohérence et de la logique²⁵ ». Les planificateurs américains ont publié une stratégie de sécurité nationale tandis que les planificateurs britanniques ont produit la doctrine de défense *Strategic Trends* et le document intitulé *Active Diplomacy for a Changing World: The UK's International Priorities*²⁶.

La Politique canadienne de sécurité nationale atteint cet objectif en exposant clairement les intérêts du Canada en matière de sécurité nationale :

- protéger le Canada et les Canadiens, au pays et à l'étranger;
- s'assurer que le Canada n'est pas une source pour des menaces visant nos alliés;
- contribuer à la sécurité internationale²⁷.

De plus, les valeurs fondamentales du Canada y sont définies comme étant la démocratie, les droits de la personne, la primauté du droit, le pluralisme, l'ouverture, la diversité et le respect des libertés civiles. Par conséquent, pour la première fois, le cadre national pour la sécurité du Canada est relativement bien défini; sa réussite repose sur une base de renseignement solide.

Cela dit, la Politique canadienne nécessite encore des améliorations, puisqu'elle ne fait pas de distinction assez claire entre les menaces (sécurité) et les dangers (protection), toutes les situations ne constituant pas de fait des menaces, même si elles sont ainsi désignées²⁸.

« Cependant, la question qui doit se poser est : pourquoi le renseignement n'a-t-il pas joué un rôle plus manifeste dans notre passé national? »



Archives nationales du Canada PA 120825

Igor Gouzenko, le transfuge soviétique qui, en 1945, a révélé la présence au Canada d'un réseau d'espions russes, portait une cagoule afin de se protéger contre les représailles des milieux communistes.

Discussions antérieures

Comme l'a fait remarquer Alistair Hensler, ancien directeur adjoint du SCRS, la question d'un service du renseignement extérieur a fait l'objet de discussions sur divers plans depuis 1945 au moins. Par exemple, un ancien chef de l'état-major général de l'après-guerre, le lieutenant-général Charles Foulkes, a proposé l'établissement d'une organisation nationale du renseignement. La proposition avait pour but d'"examiner des moyens d'améliorer l'efficacité des ressources de renseignement ayant rapport aux intérêts nationaux du Canada"³². Son document sur le sujet insistait sur le fait que les évaluations, pour être efficaces, doivent s'effectuer d'un point de vue national en raison de la croissance du Canada à titre de puissance mondiale après la Seconde Guerre mondiale, qui nécessitait une évaluation indépendante des affaires mondiales³³. Foulkes a ajouté que "tout système selon lequel [l'évaluation] est faite à partir de renseignement incomplet obtenu auprès d'autres pays ou selon lequel il faut accepter [l'évaluation] d'une autre nation [...] ne peut absolument pas répondre aux besoins du Canada. Un tel système presuppose un degré de dépendance politique, économique et militaire sans rapport avec la vision nationale"³⁴. [C'est nous qui soulignons.] Ce même point de vue allait être

évoqué 20 ans plus tard, dans un article où l'auteur exprimait sa préoccupation au sujet du bureau canadien du renseignement interarmées et de la dépendance excessive de celui-ci à l'égard des Américains et des Britanniques pour obtenir de l'information³⁵. Le document de Foulkes suggérait aussi que, même si la question d'avoir ou non un service canadien du renseignement extérieur est une « question stratégique très délicate³⁶ », une telle organisation pouvait être ajoutée au bureau du renseignement interarmées que l'on proposait d'établir. Et pourtant, il semblerait que la question d'un service du renseignement extérieur n'a jamais été étudiée d'une façon approfondie par la bureaucratie et donc que le concept n'a jamais été présenté aux ministres³⁷. Bon nombre de raisons expliquent cette situation, notamment l'absence d'une expérience nationale généralisée dans le domaine du renseignement, la répugnance envers le renseignement et l'espionnage, inspirée par l'affaire Gouzenko en 1945, et une aversion toute particulière pour les organismes américains du renseignement de l'époque, notamment l'Office of Strategic Services. De tels points de vue, myopes et naïfs, ajoutés à « l'intransigeance des personnes chargées d'établir les politiques³⁸ » en matière de sécurité et de renseignement ont empêché la tenue d'un vrai débat sur les avantages et les inconvénients d'un service du renseignement extérieur et d'un examen sérieux de la question au cours des 60 dernières années.

Avantages et inconvénients d'un service du renseignement extérieur

Comme nous l'avons mentionné précédemment, l'idée d'un service du renseignement extérieur fait l'objet de longues discussions depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale.

Ironiquement, selon nos recherches, il semblerait que beaucoup d'universitaires et de spécialistes actuels et anciens (Starnes et, plus tard, Hensler et Stafford) prônent la création d'un tel service, alors que les bureaucraties, traditionnellement, s'y opposent (entre autres, George Glazebrook et Norman Robertson d'Affaires étrangères et Commerce international Canada)³⁹. De plus, on ne relève aucun engagement de la part des politiques et, en réalité, on n'a jamais mené une étude sérieuse et approfondie, faisant partie du domaine public, qui examine toutes les questions.

Avantages

Premièrement, le Canada obtiendrait une plus grande indépendance pour ce qui est de l'élaboration de ses politiques étrangères, surtout dans le domaine économique. Les politiques étrangères devraient être fondées sur des données recueillies de façon indépendante. Deuxièmement, comme le fait remarquer Finn, un analyste expert en la matière, « l'argument le plus convaincant, qui est rarement mentionné dans les pages d'un rapport, est que, dans une situation critique, nous pourrions



Des membres du Jihad islamique lancent des missiles en direction de Sderot, ville israélienne en bordure de la bande de Gaza, le 31 mai 2006.

être la cible des activités de cueillette de renseignement extérieur de nos amis, en particulier dans les secteurs de l'économie et du commerce³⁷. » Il en déduit que le Canada devrait pouvoir non seulement entraver de telles opérations mais aussi en effectuer pour satisfaire ses propres fins. En effet, d'autres experts font abondamment allusion à l'importance du renseignement économique³⁸. Troisièmement, un organisme du renseignement extérieur permettrait au Canada de s'affranchir de sa dépendance à l'égard de ses partenaires et de ses alliés. Par ailleurs, il lui permettrait d'évaluer ses propres données brutes en fonction de ses exigences et de ses besoins actuels et futurs en matière de renseignement, plutôt que d'utiliser les produits finis de renseignement que ses alliés choisissent de partager avec lui – et ils ne partagent pas tout. De plus, de tels produits peuvent refléter le parti pris du pays qui en est l'auteur. Le Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants a émis l'avis que « [I]la coopération avec nos alliés est essentielle et productive, mais il serait téméraire de croire que nos alliés voient toujours les choses du même œil que nous ou que leurs intérêts sont toujours compatibles avec les nôtres³⁹. » Quatrièmement, il y a probablement des avantages considérables en contrepartie, étant donné que le renseignement demeure un effort très personnalisé et que les données recueillies et analysées de façon indépendante constituent un atout désirables, surtout pour des alliés non traditionnels au chapitre du renseignement. Cinquièmement, un service du renseignement extérieur permettrait au gouvernement d'améliorer considérablement sa connaissance globale de la situation et donc sa capacité de vérifier les secrets intérieurs d'un adversaire. Sixièmement, un cadre législatif existe déjà pour cet organisme, en vertu de la *Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité* et du projet de loi C-409 émanant du député David Pratt, *Loi constituant le Bureau canadien du renseignement étranger*⁴⁰. Des directeurs du SCRS, anciens et actuels, signalent que la *Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité*

Inconvénients

La mise sur pied d'un service du renseignement extérieur présenterait sans doute des difficultés. Premièrement, il semble que les bureaucraties et certains dirigeants gouvernementaux ne sont pas convaincus des avantages d'un tel service. Ce scepticisme s'explique par l'opinion répandue qu'il n'est pas nécessaire pour le Canada de se doter d'un service du renseignement extérieur parce que ses besoins « sont satisfaits grâce aux arrangements en place actuellement⁴¹ ». Deuxièmement, il faudrait surmonter la perception d'organismes plus expérimentés comme la Central Intelligence Agency, le British Secret Intelligence Service et l'Australian Secret Intelligence Service, pour n'en nommer que quelques-uns, qui estiment que le Canada arrive « sur le tard », comme s'il venait de comprendre l'importance d'un tel service. Dans un domaine aussi important, l'inexpérience peut mettre des sources en péril et causer de l'embarras pour l'organisation et pour le pays auquel elle appartient. La clé du succès sera de reconnaître qu'une telle capacité ne peut être créée du jour au lendemain; elle doit se développer de façon progressive, et on doit gérer les attentes d'une façon parallèle. Troisièmement, certains croient que le fait d'avoir un tel service aura, pour une raison quelconque, l'effet de ternir la réputation du Canada à l'étranger, fondée notamment sur son approche équilibrée au Moyen-Orient, sur son engagement constructif dans d'autres régions ou encore sur son rôle d'entremetteur utile fidèle aux principes de paix, d'ordre et de bon gouvernement. Un tel point de vue est un faux raisonnement perpétué par une succession de gouvernements des deux tendances politiques qui ne voulaient pas, jusqu'à tout récemment, effectuer une étude sérieuse des intérêts nationaux du Canada en matière de sécurité. À vrai dire, la réaction de la communauté internationale pourrait améliorer notre situation mondiale, puisque d'autres applaudiraient les efforts du Canada pour se

« Comme l'a fait remarquer Alistair Hensler, ancien directeur adjoint du SCRS, la question d'un service du renseignement extérieur a fait l'objet de discussions sur divers plans depuis 1945 au moins. »

de politique étrangère sans considérer *toutes* les sources. Enfin, on soulève continuellement la question du coût comme une raison de *ne pas* établir un service du renseignement extérieur, plutôt que comme un facteur compris dans la mise en œuvre d'une capacité dont le gouvernement a déjà déterminé le besoin. Selon la source consultée, les estimations varient de 10 millions de dollars (Hensler) à 20 millions de dollars (CSARS) et vont jusqu'à 60 millions de dollars (Starnes); cependant, on n'a jamais effectué d'analyse sérieuse à cet égard. Par conséquent, sans nier que le coût est un facteur important, si l'on établit qu'il en coûtera 60 millions de dollars, selon l'estimation la plus élevée, il s'agit tout de même d'un coût relativement modeste dans le contexte mondial. Une telle somme n'est certainement pas un obstacle insurmontable lorsqu'on la compare aux milliards de dollars que le gouvernement fédéral dépense pour des activités qui semblent produire un rendement de moindre valeur.

Conclusion

La question d'un service canadien du renseignement extérieur a été débattue à plusieurs reprises depuis au moins 60 ans. Comme on le fait souvent remarquer, le Canada est l'une des rares puissances occidentales à ne pas être dotée d'une telle capacité. Ce fait ne devrait pas jouer beaucoup sur la décision du Canada d'établir ou non un service du renseignement extérieur. La réalité, c'est que le monde a changé; le concept de la sécurité nationale a changé avec lui tout comme les besoins du Canada en matière de renseignement. Les points soulevés précédemment font leur poids, mais il y en a bien d'autres qui sont tout aussi importants. Mentionnons notamment un mandat clair, des exigences de collecte bien articulées et bien harmonisées avec le mandat, la mise en place de procédures et de protocoles, le recrutement et la formation ainsi qu'une analyse fiable des coûts (personnel, infrastructure et équipement). Un tel service ne peut donc pas être créé du jour au lendemain; on pourrait estimer qu'il faudra de cinq à dix ans pour atteindre un niveau de compétence élevé. En effet, il a fallu 20 ans au SCRS pour devenir ce qu'il est aujourd'hui. De plus, il y a la reconnaissance à l'échelle du gouvernement que nous ne

pouvons plus continuer de nous fier sur des *produits finis* de renseignement provenant d'autres nations, surtout dans le domaine du renseignement humain. Comme nous l'avons déjà mentionné, le renseignement d'origine humaine peut, en combinaison avec de l'information provenant d'autres sources, s'avérer très utile pour révéler et comprendre les attitudes des personnes, des organisations et des gouvernements, surtout si la source a un accès direct à un groupe de personnes proches de l'adversaire ou à des hauts fonctionnaires du gouvernement visé⁴⁶.

À l'époque moderne, les décideurs du gouvernement canadien éprouvent une dépendance à l'égard des renseignements provenant de l'étranger, recueillis pour satisfaire aux besoins et aux exigences *du pays concerné* et non pour répondre à *nos besoins* à nous. Dans certains domaines stratégiques, notamment ceux de la sécurité nationale, de l'économie et du commerce, nous nous soustrayons à nos responsabilités souveraines en demeurant dans cet état de dépendance; nous nous libérons, en particulier, de notre responsabilité d'analyser les données brutes en fonction des besoins canadiens et d'évaluer nos besoins actuels et futurs en utilisant les produits finis de renseignement que nos alliés sont disposés à partager. En effet, le Canada a été fortuné jusqu'ici, mais, si le gouvernement s'engage dans des opérations de combat ou de maintien de la paix, il devra dorénavant avoir en main des outils lui permettant de prendre des décisions judicieuses et fondées sur la souveraineté canadienne en matière d'information. Le monde asymétrique du XXI^e siècle est complexifié et, plus important encore, il est davantage plus nuancé et plus subtil que le modèle bipolaire de la guerre froide. Il est intéressant de noter que les documents du domaine public indiquent que le gouvernement se prépare avec prudence à établir un service du renseignement extérieur⁴⁷.

Enfin, compte tenu des questions qui se posent dans le cas de l'Australie, des États-Unis et du Royaume-Uni quant au rôle du renseignement dans le dossier des armes de destruction massive en Irak⁴⁸, se fier aux renseignements d'un autre pays peut nuire beaucoup plus à long terme à l'intérêt national que de se procurer les moyens d'obtenir, de façon indépendante, les données à l'étranger. Un service canadien du renseignement extérieur, qui serait distinct du SCRS et de taille modeste – peut-être semblable au modèle australien – est finalement dans l'intérêt du Canada. Le romancier John le Carré a résumé la situation comme suit :

« Par conséquent, sans nier que le coût est un facteur important, si l'on établit qu'il en coûtera 60 millions de dollars, selon l'estimation la plus élevée, il s'agit tout de même d'un coût relativement modeste dans le contexte mondial. »

« L'information n'est que le moyen... Le but est la connaissance⁴⁹. »

RMC

NOTES

1. Auteur anonyme, « Weighing the Merits of a Foreign Intelligence Service », *The Ottawa Citizen*, le 22 octobre 1988, p. B6.
2. États-Unis, US National Security Council, *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington, Government Printing Office, 2002.
3. Martin Rudner, « Contemporary Threats, Future Tasks: Canadian Intelligence and the Challenges of Global Security », dans Norman Hillmer et Maureen Appel Molot, *Canada Among Nations: A Fading Power*, Toronto, Oxford University Press, 2002, p. 145. (Ce document cite le *Rapport public de 1997 du SCRS*.)
4. Pour consulter la liste complète, voir la section « Entités inscrites actuellement » dans le site Web de Sécurité publique et Protection civile Canada à l'adresse <<http://www.psepc.gc.ca/prg/ns/le/index-fr.asp>>.
5. Geoffrey R. Weller, « Accountability in Canadian Intelligence Services », *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, vol. 2 n° 3 (automne 1988), p. 415.
6. Reid Morden, « Spies, not Soothsayers: Canadian Intelligence after 9/11 », bulletin du SCRS, commentaire n° 85, le 26 novembre 2003. Voir aussi Geoffrey R. Weller, « Assessing Canadian Intelligence Literature: 1980-2000 », *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, vol. 14, n° 1 (printemps 2001).
7. Canada, Défense nationale, « HUMINT During Peace Support Operations », *Dispatches: Lessons Learned for Soldiers*, vol. 8, n° 1 (juin 2001), p. 3.
8. *Ibid.*, p. 4.
9. Canada, Défense nationale, *La doctrine du renseignement interarmées*, B-GJ-005-200/FP-000, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 2003, p. GL-3.
10. Canada, Défense nationale, *The Intelligence Analyst's Handbook*, édition de 2000, chapitre 1.
11. Canada, Bureau du vérificateur général du Canada, *La communauté canadienne du renseignement : Le contrôle et la responsabilisation*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, novembre 1996, paragr. 27.13.
12. Bureau du vérificateur général du Canada, *op. cit.* Voir aussi Alistair S. Hensler, « Creating a Canadian Foreign Intelligence Service », *Canadian Foreign Policy*, vol. 3, n° 3 (hiver 1995), p. 16.
13. Le titulaire du poste, à titre intérimaire, est Stephen Rigby.
14. Allocution prononcée le 25 mars 2004 par l'honorable Anne McLellan au Cercle canadien d'Ottawa, « Assurer la sécurité du Canada : Jeter les fondations de la première politique de sécurité nationale du Canada », [en ligne], <http://www.psepc-spcc.gc.ca/publications/speeches/20040325_f.asp>.
15. Wesley Wark, « Martin's New Security Agenda: Feeling Safe Yet? », *The Globe and Mail*, le 18 décembre 2003, p. A25.
16. Morden, *op. cit.*
17. Anthony Campbell, « Canada-United States Intelligence Relations and "Information Sovereignty" », dans David Carment, Fen Osler Hampson et Norman Hillmer, *Canada Among Nations: Coping with the American Colossus*, Toronto, Oxford University Press, 2003, p. 159.
18. Weller (2001), *op. cit.*, p. 4.
19. Weller (1988), *op. cit.*, p. 423.
20. Weller (2001), *op. cit.*, p. 50.
21. Morden, *op. cit.*
22. Les cas d'Arar et de Kawaja ne sont que deux exemples de ce phénomène. Voir aussi David Pratt, « Does Canada Need a Foreign Intelligence Agency? », mars 2003, p. 23, [en ligne], <http://circ.jmellon.com/docs/pdf/canadian_foreign_intelligence_agency_report_english.pdf> (date de consultation)
23. Weller (2001), *op. cit.*, p. 54 et p. 56. L'article de Martin Rudner (*op. cit.*, p. 141-171) fait exception.
24. Allocution de madame McLellan, *op. cit.*
25. W. Don MacNamara et Ann Fitz-Gerald, « A National Security Framework for Canada », *Policy Matters*, vol. 3, n° 10 (octobre 2002), p. 20-22.
26. États-Unis, US National Security Council, *op. cit.*, 2002 et 2006; Royaume-Uni, ministère de la Défense, *British Defence Doctrine*; Royaume-Uni, ministère de la Défense, *Strategic Trends*, Swindon, Joint Doctrine and Concepts Centre, mars 2003; Foreign and Commonwealth Office, *Active Diplomacy for a Changing World: The UK's International Priorities*, London, The Stationery Office, le 28 mars 2006. Voir aussi la *Presidential Commission on the Intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction*.
27. Canada, Bureau du Conseil privé, *Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, le 27 avril 2004, Lettre de promulgation, [en ligne], <http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/Publications/NatSecurat/natsecurat_f.pdf>.
28. *Ibid.*, particulièrement le chapitre 1, p. 6-8.
29. Lieutenant-général Charles Foulkes, *A Proposal for the Establishment of a National Intelligence Organization*, Bibliothèque et Archives Canada, Record Group 2, vol. 248, dossier I-40 (de 1945 à 1947).
30. *Ibid.*, p. 2.
31. *Ibid.*
32. John Davis, « Canada's JIB Depends on [the] US, UK for Intelligence Data », *The Montréal Gazette*, le 25 avril 1966.
33. Foulkes, *op. cit.*, p. 3.
34. Hensler, *op. cit.*, p. 20.
35. Hensler, *op. cit.*, p. 21.
36. Pour connaître l'opinion de Norman Robertson, voir *ibid.*, p. 17-21.
37. Finn, *op. cit.*, p. 159.
38. Voir notamment les commentaires de Samuel Porteus publiés dans divers numéros du bulletin du SCRS : « Economic Espionage », commentaire n° 32, mai 1993; « Economic/Commercial Interests and Intelligence Services », commentaire n° 59, juillet 1995; « Economic Espionage (II) », commentaire n° 46, juillet 1994. Voir aussi Evan H. Potter (dir.), *Economic Intelligence and National Security*, Ottawa, Carleton University Press, 1998.
39. Canada, Chambre des communes, *Faire face à nos responsabilités : l'état de préparation des Forces canadiennes*, rapport du Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants, Ottawa, Communication Canada, mai 2002.
40. Voir <http://www.parl.gc.ca/37/2/parlbus/chambus/house/bills/private/C-409/C-409_1/C-409_cover-F.html>.
41. Ward Elcock, *John Tait Memorial Lecture*, allocution prononcée devant l'Association canadienne pour l'étude de la sécurité et du renseignement, dans le cadre des travaux organisés du 16 au 18 octobre 2003, à Vancouver, en Colombie-Britannique. Voir aussi Morden, *op. cit.*
42. Allocution de madame McLellan, *op. cit.*
43. Elcock, *op. cit.* La discussion à savoir si l'organisme du renseignement extérieur doit faire partie intégrante d'une organisation du renseignement de sécurité (le SCRS, par exemple) – comme si l'on combinait le MI-5 et le MI-6 ou le FBI et la CIA – est un débat séparé, et la plupart des analyses ne favorisent pas un tel remaniement. Cependant, le besoin d'établir un service canadien de collecte de renseignements étrangers provenant de sources humaines est valide.
44. Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, *Counter-Intelligence Study 93-06*, Ottawa, le 28 janvier 1994, p. 9.
45. Pour une discussion sur la souveraineté de l'information et son rapport avec la collecte de renseignements étrangers, voir Campbell, *op. cit.*
46. Voir le discours de l'ancien directeur de la CIA, George Tenet, prononcé le 5 février 2004, à l'université de Georgetown, [en ligne], <http://www.cia.gov/cia/public_affairs/speeches/2004/tenet_georgetownspeech_02052004.html>.
47. Voir l'allocution de madame McLellan, *op. cit.*, et la *Politique canadienne de sécurité nationale*, *op. cit.*, chapitre 3.
48. Par exemple, le premier ministre australien Howard a annoncé, le 4 mars 2004, que le gouvernement australien avait commandé une évaluation indépendante du rendement des organismes du renseignement. De plus, la commission mixte parlementaire chargée d'étudier les activités de l'Australian Security and Intelligence Organisation, de l'Australian Secret for Intelligence Service et du Defense Signals Directorate a réalisé un rapport sur le renseignement dans l'affaire des armes de destruction massive en Irak; ce rapport peut être consulté à l'adresse <<http://www.aph.gov.au/house/committee/pjcaad/WMD/Index.htm>>. Un autre rapport a été rédigé par Philip Flood, *Report of the Inquiry into Australian Intelligence Agencies*, Canberra, le 20 juillet 2004, [en ligne], <http://www.pmc.gov.au/publications/intelligence_inquiry/index.htm>.
49. Au Royaume-Uni, le secrétaire au Foreign Office a annoncé, le 3 février 2004, devant la Chambre des communes, la formation d'un comité d'enquête, qui serait présidé par Lord Butler de Brockwell, ancien secrétaire du Cabinet, et auquel siégeaient également le feld-maréchal Lord Inge, un ancien chef d'état-major de la Défense, et Ann Taylor, présidente du comité de renseignement et de sécurité du Royaume-Uni; voir « Key Facts: Iraq Intelligence Inquiry », *BBC News*, le 3 février 2004, [en ligne], <<http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/politics/3455555.stm>>; voir aussi le rapport complet *Review of Intelligence on Weapons of Mass Destruction*, Norwich, The Stationery Office, le 14 juillet 2004, [en ligne], <<http://www.butlerreview.org.uk>> (date de consultation). Pour l'enquête américaine, voir « Bush Orders Intelligence Review », [en ligne], <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle_east/3450151.stm>; voir également la *Presidential Commission on the Intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction* (la commission Silberman).
50. John le Carré, *Absolute Friends*, Toronto, Viking Canada, 2003, p. 28.



David tenant la tête de Goliath, par Michelangelo Merisi da Caravaggio.

LA FIN DE L'ASYMÉTRIE : DISPARITÉ DES FORCES ET BUTS DE LA GUERRE

par Peter H. Denton

L'asymétrie n'est plus, au XXI^e siècle, un concept valide dans l'analyse de la guerre. Il existe une forme d'analyse plus précise qui consiste à faire ressortir la disparité fondamentale des forces qui s'affrontent et à en étudier les répercussions sur les systèmes. Il s'en dégage une possible redéfinition de la structure et de la mission des Forces canadiennes outre-mer.

Introduction : La fin de l'asymétrie

Dans les analyses de la guerre, au XXI^e siècle, on évoque souvent, à tort, le concept de l'asymétrie. Ce concept remonte en effet aussi loin sur le plan humain que celui du conflit et n'est pas, par conséquent, un sujet propre au contexte actuel. Comme l'illustre l'histoire biblique de David et Goliath, le combat idéal a toujours été asymétrique, car les forces qui se font face tendent à s'engager dans la bataille seulement si celle-ci est inévitable.

Symétrie et asymétrie représentent les extrêmes d'un continuum dans lequel des objets peuvent être comparés selon une mesure commune. Quelle que soit cette mesure,

toute variation entre symétrie et asymétrie découle forcément d'une comparaison entre ces deux objets. Faire intervenir les notions de symétrie ou d'asymétrie pour comparer une pomme et un tournevis ou encore une orange et un circuit électronique n'ajoutera rien à une description de leurs rapports.

Une telle analyse comparative de la guerre du XXI^e siècle n'aboutissant ainsi à aucune conclusion utile, il convient donc, pour mieux comprendre tout conflit armé, actuel ou hypothétique, de remplacer le concept de l'asymétrie par un concept de systèmes analysé sous l'angle de la « disparité des forces ».

On admet qu'il y a disparité des forces quand une disjonction totale existe entre les forces de deux adversaires. Il ne s'agit pas ici d'une simple différence de degrés mais

Peter H. Denton, Ph. D., est professeur adjoint au Département d'histoire à la Division des études permanentes du Collège militaire royal du Canada et est instructeur en communications techniques et en déontologie au collège de Red River.

« On admet qu'il y a disparité des forces quand une disjonction totale existe entre les forces de deux adversaires. »

rien d'utile à leurs autorités militaires respectives. Soit qu'il existe un écart incommensurable entre les forces militaires – à quoi sert de comparer des missiles *Hellfire* à des pointes de flèche? – soit que la disparité est criante au point que les adversaires ne disposeront jamais de troupes comparables, en fait de nombre, de matériel ou d'instruction.

La disparité est simplement un terme descriptif pour désigner ce qui devrait être amplement évident à tout observateur, même le plus désintéressé. Ce qui est moins évident et qui menace gravement la paix mondiale au XXI^e siècle, ce sont les répercussions que la disparité des forces entraîne sur les systèmes. La disparité des forces prescrit à chaque adversaire les méthodes de combat non linéaires qu'il doit adopter pour atteindre ses buts de guerre et dicte la manière dont chaque action, dans un ensemble de systèmes, pourra entraîner des effets disproportionnés.

Disparité des forces et buts de la guerre

Il existe un rapport direct entre les buts de la guerre et les moyens mis en œuvre pour les réaliser. Dans le cas d'un conflit entre deux puissances capables de lancer une force militaire équivalente, les buts de la guerre seront probablement complémentaires. Un pays vise à saisir un territoire, tandis que l'autre se prépare à le défendre. L'équivalence des deux forces est alors un facteur dans la complémentarité des buts de la guerre. Même si l'un des deux adversaires domine l'autre (l'asymétrie inévitable de tout combat), leurs buts de guerre se compléteront tant que leurs forces demeureront comparables.

Cependant, dans la guerre au XXI^e siècle, la disparité des forces produit deux phases distinctes, et chaque adversaire modifie considérablement ses buts de guerre d'une phase à l'autre.

Dans la phase primaire, la puissance dominante visera probablement des buts de guerre immédiats, évidents, directs et territoriaux (conformément au caractère de la guerre classique). La réalisation de ces buts nécessitera l'application directe de la force militaire à la poursuite d'objectifs précis. La réussite se mesurera facilement en fonction de la rapidité avec laquelle ces objectifs sont atteints, moyennant un minimum de pertes amies et un maximum de pertes ennemis.

Une fois ces buts primaires atteints, on s'attaquera aux buts de la phase secondaire de la guerre, soit la maintenance, le changement des systèmes et le décrochage. La maintenance consiste à préserver la disparité

d'une différence d'espèces. Dans le contexte de la guerre au XXI^e siècle, la disparité des forces tient compte du fait que les différences entre les combattants, tant du point de vue de leur caractère individuel que du matériel dont ils disposent, peuvent être si nettes que les comparer n'apporterait

des forces et, par conséquent, à assurer leur sécurité après le combat. Le changement des systèmes s'entend de la transformation, du remplacement ou de la reconstruction des systèmes politiques, économiques et sociaux touchés par la phase primaire du conflit. Le décrochage représente évidemment le résultat final des opérations; l'intention de la force responsable de la phase primaire est alors de s'acquitter de sa tâche et de rentrer au pays le plus rapidement possible.

Toutefois, dans la phase secondaire du conflit, la force dominante n'aura pas autant l'occasion de mettre directement en jeu sa force écrasante, et les critères d'évaluation de ses réussites (les buts mêmes de la guerre) se définiront avec moins de clarté que durant la phase primaire.

Dans une situation de disparité des forces, les buts de la puissance inférieure ne sont pas complémentaires à ceux de la puissance dominante, quelle que soit la phase du conflit. Dans la phase primaire, la puissance inférieure, ayant reconnu immédiatement et inévitablement sa défaite, s'efforce de survivre aux hostilités en gardant intactes le maximum de capacités militaires et en prenant des dispositions en vue de la phase secondaire.

Contrairement à la puissance dominante, qui vise la stabilité et le décrochage au cours de la phase secondaire, la puissance inférieure cherchera plutôt les accrochages et l'escalade, en menant des actions hostiles directes et ciblées, visiblement pour obtenir des résultats immédiats. Elle appliquera alors sa force à l'échelon local pour produire des effets de systèmes susceptibles de nuire à la force dominante. Pour la puissance inférieure, l'absence de buts clairs à long terme durant la phase secondaire n'est pas un facteur dans le choix et l'exécution de cibles locales.

Que le conflit ait un fondement religieux, politique, économique ou psychologique, la puissance inférieure doit invoquer une « cause » pour diminuer l'importance de ses pertes, quelle qu'en soit la gravité. Par ailleurs, le fait qu'elle ne puisse mettre fin aux hostilités ne nuira pas forcément à sa volonté de combattre l'opposition. Si la phase secondaire et immédiate de la guerre consiste simplement à dégrader l'envahisseur (les occasions ne manquent pas, vu la présence de cibles multiples), la puissance inférieure peut en fait déclarer des victoires quotidiennes. La disparité des forces crée alors une situation dans laquelle la puissance inférieure n'a rien à perdre, car personne ne s'étonnera si la force dominante lui inflige des pertes, tandis que les pertes qu'elle fait subir à la puissance supérieure représentent des victoires pour les rebelles.

« Elle appliquera alors sa force à l'échelon local pour produire des effets de systèmes susceptibles de nuire à la force dominante. »

Il ne s'agit pas là d'un phénomène nouveau, car, au fond, c'est le concept même de la guérilla. Néanmoins, dans le contexte des systèmes politiques, économiques et sociaux mondiaux et compte tenu de la rapidité des communications électroniques, les actions locales visent surtout à produire divers effets, en dehors de la zone de combat.



Collection de la RMC

Pendant de nombreuses années, la victoire s'apparaît souvent à l'application d'une force écrasante. Bombardement soviétique de Berlin, avril 1945.

Ainsi, étant donné leur caractère direct, les buts de la guerre de la phase secondaire, pris en tant que systèmes complexes et interdépendants, se prêtent à l'emploi d'armes improvisées, telles que le couteau polyvalent dans un avion de passagers, dont les répercussions sur les systèmes sont sans commune mesure avec leur effet immédiat.

Disparité des forces et armement de guerre

Les effets de systèmes que crée la disparité des forces dans la guerre au XXI^e siècle exigent un réexamen de l'armement et des dimensions de l'espace de bataille.

Le dilemme qui résulte de la disparité des forces est que la puissance de feu supérieure est à la fois une assurance de victoire tactique à court terme mais une garantie de défaite stratégique à long terme. Jusqu'à présent, l'histoire indique que l'adversaire possédant l'avantage technique, soit les plus gros canons, les lances les plus longues, les chars les plus rapides, les meilleurs navires, les marins les mieux entraînés, etc., a généralement remporté la victoire; cette logique n'est toutefois plus valide aujourd'hui.

Dans un conflit, réel ou hypothétique, venant bouleverser l'environnement mondial actuel, non seulement les paramètres déterminant la victoire ont changé, mais, faute de tenir compte des « aléas » de la guerre contemporaine, la défaite est presque inévitable vu l'impossibilité de maîtriser le système du conflit, surtout s'il existe une disparité fondamentale des forces. Même une victoire retentissante à la phase primaire du conflit sera suivie d'une défaite dans la phase secondaire (en particulier si les buts de la guerre de la puissance dominante sont ambigus). Et cette défaite ne tient pas de l'insuffisance des forces mais d'une mauvaise application de celles-ci.

lui-même. Même sans certains gadgets, il est possible de parvenir aux mêmes fins par d'autres moyens.

Réaliser que la phase secondaire d'un conflit se gagnera par la subtilité plutôt que par la puissance inspire une transformation fondamentale des moyens par lesquels on envisage de conduire la guerre et incite à repenser les buts mêmes de la guerre.

Il n'est pas question simplement de remplacer des A-10 par des « doreurs d'image ». L'économie mondiale est riche en exemples de manipulation d'abstractions ayant permis des résultats concrets. La confiance des investisseurs, le comportement des consommateurs ou l'opinion publique sont autant de facteurs « irréels », mais toute fluctuation dans l'un ou l'autre aura des conséquences tangibles sur le plan politique, économique ou social.

Par exemple, la psychologie des troupes de part et d'autre revêt une importance croissante, car la conduite de la guerre dans l'ère postmoderne intéresse inévitablement des populations entières, et l'influence de certains effets peut faire d'une défaite ou d'une victoire à l'échelle purement locale un phénomène qui touchera un plus grand nombre à des degrés différents.

L'objet des kamikazes, par exemple, n'est pas tant de causer des dégâts ou des pertes – sauf dans le cas d'un assassinat pur et simple –, mais plutôt de créer un effet qui réverbérera dans un contexte politique général. Le principal multiplicateur de force est la transmission de l'information au grand public, qui risque moins d'en subir les effets physiques immédiats que d'être affecté par les implications psychologiques de la menace d'attaques futures.

La croyance erronée que la supériorité de la puissance de feu remportera forcément les batailles, et la guerre, est la conséquence d'un jugement fautif et profondément ancré dans notre culture occidentale, selon lequel la technologie signifie essentiellement l'utilisation d'appareils ou d'outils. Or, si l'on reconnaît la technologie en tant que connaissance instrumentale, c'est-à-dire la connaissance alliée à un dessein, on arrive à toute une autre conclusion. Car ce qui compte avant tout, c'est le sens que l'on donne à la technologie et l'application pratique que l'on fait de cette interprétation, bien plus que le recours à l'outil



Worldnews 726585d33e03

Le terroriste comme multiplicateur de la force. Des militants du Hamas.

Si l'on interdisait formellement tout reportage sur les attentats suicides et surtout sur les personnes qui en sont responsables, tout en déterminant qu'aucune politique ne sera modifiée en conséquence de ces actes, rien ne garantit qu'on en diminuerait la fréquence, mais on pourrait au moins atténuer, sinon éliminer leurs effets secondaires. La raison pour laquelle ces attaques visent généralement les nations démocratiques est évidente, étant donné l'influence qu'exercent l'opinion publique et une presse libre sur les décisions du gouvernement et d'autres autorités.

Pour prévaloir dans un conflit de phase secondaire, la puissance dominante doit tirer parti des effets de systèmes qui résultent de la disparité des forces et produire des conséquences positives. En offrant à la puissance inférieure quelques raisons valides de croire à un meilleur avenir, on affaiblit les aspects moins logiques de sa conception de la phase secondaire tout en la laissant s'accrocher à de beaux espoirs. Construire des écoles, forer des puits et réparer les routes et les ponts ne sont pas seulement les manifestations d'une aide humanitaire, comme on tend généralement à représenter ce genre d'activité, mais ce sont aussi des démonstrations pratiques de la supériorité de la puissance dominante.

Dans la phase secondaire, si l'amélioration des conditions de vie locales a pour effet d'affaiblir la volonté de la puissance inférieure, celle-ci se verra alors obligée, pour se maintenir dans le combat – paradoxe intéressant – d'empêcher sa propre population de jouir de tels avantages pour être vue comme résistant à l'ennemi. À long terme, cette tactique ne peut inévitablement que nuire à la popularité de l'adversaire.



Worldnews 8f6e116e46d9507f466b69e197

Les effets de systèmes résultant de la disparité des forces

Il faut reconnaître la disparité des forces en tant que facteur prépondérant de tout conflit de l'après-guerre froide. La résolution efficace d'un conflit au XXI^e siècle exigera la mise en œuvre de moyens beaucoup plus subtils qu'une simple augmentation des investissements dans le matériel militaire requis durant la phase primaire. En fait, allouer des ressources déjà limitées à des acquisitions militaires entraînera l'annulation de projets susceptibles d'assurer la réussite

d'opérations menées durant la phase secondaire ou d'empêcher que des conflits locaux dégénèrent en insurrections majeures.

Bien que les systèmes d'armes perfectionnés permettent à la puissance dominante d'envisager des conflits sans perte, ils finissent par coûter cher et par évoquer le héros mécanique de six millions de dollars des aventures télévisées. Étant donné le rythme accéléré auquel les systèmes technologiques évoluent, notre héros ne maintiendra sa supériorité que le temps qu'il faudra à un adversaire, aussi inférieur soit-il, pour trouver son talon d'Achille. Bien que, comme l'affirme l'histoire traditionnelle, l'arbalète et la poudre à canon aient sonné le glas du chevalier et de sa monture, un coup de bâton sur les jarrets aurait eu le même effet.

Par ailleurs, tous ces progrès technologiques n'améliorent en rien la situation de la puissance dominante pendant la phase primaire du combat. En cas de disparité des forces, la victoire de la puissance dominante est assurée quoi qu'il advienne; quelques gadgets de plus, quelques pertes de moins n'y changeront pas grand-chose, à moins que l'on perçoive le combat comme un jeu vidéo dont le but est d'inscrire le meilleur score. Si la puissance dominante ne parvient pas à garder l'avantage dans la phase secondaire du conflit, alors, tous les gadgets du monde ne lui serviront à rien et on aurait pu, du point de vue tactique et stratégique, tirer meilleur parti des ressources consacrées à la création de ces gadgets.

Par conséquent, sur les plans tactique et stratégique, la disparité des forces exige de porter toute son attention non pas sur ses points forts mais sur ses faiblesses. Il s'agit donc d'explorer les failles des systèmes intégraux au lieu de se limiter aux systèmes applicables strictement à l'espace de bataille. Une telle stratégie permet de déterminer quel type d'assaut pourrait administrer les premiers coups ou en favoriser la multiplication afin d'entraîner des effets plus graves.

Il faut se concentrer non pas sur les systèmes primaires de combat, déjà d'une supériorité incontournable, mais sur les systèmes secondaires afin de résoudre toute ambiguïté qui entoure la phase secondaire du conflit. Il existe une distinction critique entre la guerre de la phase primaire, qui vise des résultats immédiats, et la guerre de la phase secondaire, dans laquelle le conflit doit produire des effets indirects sur les systèmes sociaux, culturels, politiques et économiques.

Dans une situation de disparité des forces, la phase primaire du combat sera probablement de courte durée. Toutefois, aucune limite évidente ne peut être attribuée à la phase secondaire, ce qui risque de résulter en un état d'attrition perpétuelle compte tenu de l'ambiguïté des buts visés par la puissance dominante.

La disparité des forces doit donc entrer en ligne de compte dans l'évaluation des buts de la guerre, tant des siens que ceux de l'ennemi. Se fixer des buts impossibles

ou douteux garantira un échec dans la phase secondaire. Le défaut de réagir de manière déterminante durant la phase secondaire entraînera soit un conflit interminable soit une défaite humiliante à la Goliath.

Pour éviter un tel bourbier, il faut comprendre la nature de la disparité des forces et ses répercussions sur les systèmes complexes, en reconnaissant aussi le caractère polyvalent des scénarios d'un conflit dans la culture mondiale.

Ironiquement, l'assurance de disparité des forces mène, plus que jamais, à une diminution de l'importance des systèmes d'armement supérieurs dans la conclusion de la guerre au XXI^e siècle. Car la paix et la sécurité dans le monde dépendront de la réussite de tout conflit dans la phase secondaire, mené avec des « armes » qui n'appartiennent pas aux opérations militaires classiques. Étant donné que le « champ de bataille » traditionnel a cédé la place à un nouvel « espace de bataille » beaucoup moins distinct, il convient de prendre conscience que les conditions de la phase secondaire d'un conflit se dessineront, de part et d'autre, avant même que ne retentisse le premier coup de feu.

C'est pourquoi la baisse de l'aide extérieure, calculée selon le pourcentage du produit national brut des pays occidentaux, est un indice beaucoup plus inquiétant d'instabilité générale qu'une hausse des dépenses militaires. En effet, plutôt que de consacrer encore plus de ressources à l'accroissement d'une disparité déjà insurmontable entre les forces engagées dans une guerre en phase primaire, nous devrions utiliser ces ressources pour faire la promotion des effets de systèmes dans les secteurs où, si la guerre était déclarée, la phase secondaire risquerait d'être particulièrement toxique à long terme. En admettant que l'aide extérieure est tout aussi utile à la sécurité qu'aux intérêts humanitaires, il devient possible de forger une coalition sociale dont les membres poursuivent un but commun, même si leurs motifs diffèrent.

Le dossier de la justice sociale s'associe généralement à un point de vue pacifiste et cède la priorité aux objectifs militaires qui visent à conquérir le territoire ou à le défendre. Toutefois, dans la culture mondiale actuelle, la puissance dominante se doit d'inclure parmi ses buts de guerre la nécessité de fournir nourriture, abri, éducation, emploi et sécurité personnelle, tant à l'intérieur de ses frontières que dans le théâtre où des hostilités risquent de se déclarer.

« Il faut reconnaître la disparité des forces en tant que facteur prépondérant de tout conflit de l'après-guerre froide. »

Ainsi, dans un monde où la disparité entre pays riches et pays pauvres va en s'accroissant, fournir une aide réelle s'avérera peut-être le meilleur moyen d'éliminer le risque de conflit, avant qu'il ne se déclare, tout en limitant au minimum les effets qui pourraient entrer en jeu dans tout conflit de phase secondaire, si l'on devait en arriver là. Les enjeux sociaux et économiques sont donc une composante

cruciale des opérations dans l'espace de bataille, avant l'ouverture des combats de la phase primaire. Et ils revêtent une importance encore plus critique dans la phase secondaire. Un lien existe déjà entre ces deux aspects des opérations militaires. Il s'agit donc d'élaborer une doctrine coordonnée énonçant explicitement l'intention de créer des effets sociaux et économiques positifs par quelque moyen que ce soit, militaire ou autre, selon les besoins.

Sans doute certains choisiront de voir dans une telle déclaration une simple expression de l'impérialisme du XXI^e siècle, similaire à l'intention qui soutenait l'expansion militaire, économique et religieuse de l'Europe d'autan. Lorsque la disparité des forces ou l'intérêt des citoyens de la puissance dominante devient prétexte à conflit, ce genre de reproche est valide. Toutefois, on doit espérer que la culture mondiale émergente finira un jour par répondre aux aspirations humanitaires sur lesquelles les Nations Unies sont fondées et que la disparité des forces sera plutôt mise au service de la justice, de la paix et de l'espérance.

La disparité des forces et l'avenir des Forces canadiennes outre-mer

À l'heure actuelle, la disparité entre les forces des puissances militaires de l'Occident et celles des autres régions laisse entrevoir un créneau dans lequel les Forces canadiennes pourraient se déployer à l'avenir dans les zones de conflit du monde entier et laisse planer la possibilité d'harmoniser les politiques étrangères et de défense du Canada pour une résolution efficace des conflits de phase secondaire :

1. Les Forces canadiennes n'auront jamais les fonds, les effectifs ou le matériel pour entreprendre des opérations de combat de phase primaire de grande envergure. Par conséquent, nous ne devrions même pas tenter de structurer les Forces canadiennes de l'avenir en vue de conflits de phase primaire, ni en tant que puissance autonome ni en interopérabilité avec d'autres forces militaires. Une telle décision articulerait clairement le lien qui devrait exister entre la politique étrangère et la politique de défense du Canada dans le but de favoriser la conduite d'activités humanitaires dans un conflit de phase secondaire.
2. À l'avenir, les Forces canadiennes devraient restructurer leurs opérations, l'acquisition de leur matériel et leur recrutement en fonction d'unités opérationnelles capables de se déployer dans des conflits de phase secondaire où les moyens de combat (terrestres, aériens et navals) sont conçus pour assurer la protection de tout déploiement. En commençant par la mise en place d'une telle doctrine, nous serions alors en mesure de décider quelle nouvelle technologie est nécessaire et de solliciter efficacement les ressources voulues auprès des instances politiques et publiques.

« Lorsque la disparité des forces ou l'intérêt des citoyens de la puissance dominante devient prétexte à conflit, ce genre de reproche est valide. »

3. Les Forces canadiennes devraient s'engager à fournir l'appui nécessaire en matière de traitement médical, d'aménagement en infrastructure et de maintien de la paix pour permettre aux populations touchées de se remettre rapidement de la perte des systèmes qui étaient en place dans leur communauté avant un conflit de phase primaire, une catastrophe naturelle ou une guerre civile.

4. Par conséquent, les Forces canadiennes devraient acquérir des moyens de mobilisation rapide pour assurer le déploiement et le maintien de forces opérationnelles, qui se composeraient, selon les besoins, d'un hôpital de campagne, d'une unité de génie de combat et d'une force de maintien de la paix. Faire des Forces canadiennes une force autonome capable d'assurer son propre déploiement, son approvisionnement, sa protection et sa maintenance en campagne limiterait les problèmes d'interopérabilité.
5. Un petit nombre de troupes d'élite, dotées de matériel de pointe, auront un rôle à jouer dans l'exécution des opérations antiterroristes intérieures ou dans les interventions localisées outre-mer. Ces troupes devraient avoir les moyens de se déployer instantanément à l'intérieur du territoire national, de se déployer rapidement outre-mer et d'assurer leur propre intendance à court terme pendant leurs opérations sur le terrain.

Déclarer précisément notre intention de nous spécialiser dans les opérations de phase secondaire, non seulement nous vaudrait l'appui d'un grand segment de la population canadienne, mais orienterait clairement nos dépenses en matière de défense et les maintiendrait à un niveau raisonnable et durable. L'adoption d'une telle politique concernant les Forces canadiennes outre-mer faciliterait aussi la désignation et l'allocation de l'aide, gouvernementale ou autre, destinée aux populations touchées par le conflit.

Se concentrer sur les opérations de phase secondaire permettrait aussi de résoudre la dichotomie qui oppose actuellement le rétablissement de la paix et le maintien de la paix dans les politiques des Forces canadiennes. Ce serait d'ailleurs un choix conforme au rôle que le Canada s'attribue depuis des dizaines d'années, à l'appui des campagnes d'intervention humanitaire des Nations Unies et de résolution des conflits dans le monde entier.

Qu'on les considère passionnantes ou inquiétantes, l'asymétrie et ses notions corollaires relatives à la guerre de haute technologie ne devraient pas orienter la politique canadienne de défense du XXI^e siècle. Pour le Canada, il serait plus logique, plus pratique et plus équitable sur le plan financier de prendre en compte les répercussions que la disparité des forces entraîne sur les systèmes.





Le combattant moderne. Le soldat Will Salikin, du 3^e bataillon du Princess Patricia Light Infantry, assure la sécurité à Kandahar, en Afghanistan.

DE LA GRANDE GUERRE À LA PROCHAINE GUERRE : TRANSFORMATION DU FANTASSIN CANADIEN

par le capitaine Bill St. John, CD

Le fantassin a toujours été l'élément essentiel de l'armée de l'ère industrielle. Cependant, les implications de la réalité du combat dans le champ de bataille du XXI^e siècle laissent entrevoir un fantassin d'élite qui, en fait, relève peut-être de la chimère.

La guerre au XXI^e siècle et le soldat de l'avenir

Plus personne ne s'étonne d'entendre dire que telle ou telle nouvelle technologie ou technique va profondément transformer les méthodes de guerre. Il existe une documentation toujours plus abondante sur l'évolution de la guerre et sur la part que la technologie y joue. La plupart des forces armées occidentales, dont celles du Canada, adhèrent désormais à un programme du « soldat de l'avenir », auquel elles consacrent des ressources et un carnet considérables¹.

Malgré tous ces changements, la tâche de l'infanterie n'a guère changé. Le fantassin doit toujours s'approcher de l'ennemi et l'anéantir, et le combat au contact continue d'exiger certaines aptitudes de base et la capacité de porter armes, munitions et autre matériel utile dans la bataille. Nous retracerons ici l'évolution du fantassin, de la Grande Guerre à la prochaine guerre, notre objet étant de démontrer que le recrutement et l'entraînement du fantassin, tout comme son équipement et ce que l'on attend de lui au combat, ont atteint une phase critique dans le contexte du champ de bataille du XXI^e siècle.

Bill St. John, diplômé du Collège militaire royal, est contrôleur (Aérospatiale) et occupe actuellement le poste de directeur de la cellule Avertissement intégré de menaces, au quartier général de la 1^e Division aérienne du Canada et de la région NORAD du Canada.



Souvenir des temps anciens : le déploiement d'une compagnie d'infanterie du Canada pendant la Première Guerre mondiale.

Le recrutement et l'entraînement

Certes, on a pu voir au fil des ans que le soin porté au recrutement et à l'entraînement a entraîné des progrès importants. Mais fondamentalement, le fantassin est demeuré le même. Lors de la Première Guerre mondiale, la population du Canada atteignait à peine huit millions d'habitants, et, de ce nombre, environ un million et demi avaient l'âge requis pour se battre. Pourtant, le Canada a finalement envoyé plus de 650 000 combattants, quoique l'on ait dû user de souplesse dans l'application des normes de recrutement pour atteindre les quotas visés. Ainsi, les recruteurs ne prenaient pas toujours attention à certains critères tels que la taille, l'âge et l'intégrité physique. En vertu de la *Loi du Service militaire* de 1917, ils devaient tenir compte de l'âge, de l'état de santé, de l'état civil et des moyens financiers, mais pas des aptitudes ni des déficiences².

Quant aux normes relatives à l'entraînement, elles variaient énormément. Le besoin urgent de troupes en Angleterre imposait des limites à la période d'entraînement au camp Valcartier, point d'embarquement des troupes. Par ailleurs, le manque d'organisation, les tests médicaux et les insuffisances d'équipement et de matériel retardaien l'entraînement. Tous les soldats recevaient une formation élémentaire comprenant des exercices de tir au fusil et de combat à la baïonnette. Le tir y était prioritaire, mais, pour se qualifier, beaucoup d'hommes devaient reprendre le cours plusieurs fois. Il ne restait alors guère de temps pour une spécialisation quelconque³.

thoracique, mais, là encore, on observait une certaine flexibilité à mesure que la guerre progressait et que les besoins en effectifs grandissaient. En outre, chaque homme devait être sujet britannique et faire preuve d'une « bonne moralité⁴ ». Une différence notable que l'on remarque par rapport à la Première Guerre mondiale est l'exclusion des hommes instruits, des diplômés du Collège militaire royal et d'autres professionnels parmi les simples soldats.

La durée du programme officiel d'entraînement et sa complexité s'élevaient à mesure que de nouvelles armes faisaient leur apparition. Le premier stage, axé sur le soldat individuel, visait à discipliner l'homme et à l'instruire dans le maniement de ses armes et de son équipement. Au cours du deuxième stage, plus collectif celui-là, les hommes apprenaient à fonctionner dans le cadre d'une équipe de manœuvre tactique. De nombreuses recrues, illettrées ou presque, devaient recevoir un enseignement de base avant de pouvoir servir comme soldats⁵. Bien que plus de 30 % des effectifs de l'armée canadienne pendant la Seconde Guerre mondiale aient été des spécialistes et des ouvriers qualifiés, leur entraînement était improvisé, sans règle particulière, et se conformait aux méthodes de combat datant de la Première Guerre mondiale.

Si l'on considère les Forces canadiennes actuelles, on voit que le soldat moyen doit avoir fait dix années d'études et être robuste de corps, fort d'esprit, maître de lui-même et capable de réagir rapidement et de s'adapter sans difficulté à toutes

Pendant la Seconde Guerre mondiale, on divisait les candidats en deux catégories. La catégorie A, celle des recrues du service général, regroupait les hommes jugés parfaitement aptes, de corps et d'esprit, à effectuer un service actif dans toutes les conditions de combat, peu importe le climat; ils devaient être capables de marcher, avoir l'ouïe fine et jouir d'une vue suffisamment bonne pour se servir d'une arme à feu. Cette catégorie était un préalable incontournable pour être admis dans n'importe quelle unité. La catégorie B était plus spécialisée, et les hommes qui y accédaient pouvaient approfondir leurs connaissances dans les communications ou dans un métier particulier. Les recrues étaient âgées de 18 à 45 ans. Comme c'était le cas pendant la Première Guerre mondiale, les candidats étaient admis d'après leur taille et leur capacité

circonstances. Avant d'être fantassin, une recrue doit aujourd'hui avoir suivi un stage de qualification militaire de base, d'une durée de dix semaines, à Saint-Jean (Québec). Ce stage est particulièrement axé sur les politiques et les règles des Forces canadiennes, la tenue vestimentaire, les exercices et la conduite, les premiers soins, les effets d'une attaque nucléaire, biologique ou chimique, le maniement des armes et la survie sur le terrain. Vient ensuite un cours de qualification de soldat, qui s'étend sur dix semaines; ce cours met l'accent sur le conditionnement physique, les opérations offensives et défensives à pied, la patrouille de reconnaissance, le maniement avancé des armes (notamment les grenades, les mitrailleuses et les armes antichars) et les activités sur le terrain. Puis, un autre cours d'instruction élémentaire est donné à chaque groupe professionnel militaire. D'une durée de dix semaines, on y enseigne plus ou moins les mêmes matières, mais on ajoute un volet sur la transmission, la navigation et la manœuvre tactiques, en section et en peloton. En plus de tout cela, le fantassin reçoit une formation dans la construction de fortifications de campagne, tranchées et barrages routiers ainsi que dans le minage et le relevé du champ de mines. Le fantassin est ensuite envoyé dans un régiment, où il connaîtra sa première affectation à des opérations, après quoi il pourra recevoir une instruction avancée dans l'un des domaines de spécialisation suivants : communicateur, patrouilleur de reconnaissance, artilleur antichar, tireur d'élite, parachutiste ou instructeur en parachutisme, instructeur en défense nucléaire, biologique et chimique, combattant de guerre en montagne ou combattant d'opérations en zone urbaine, pour n'en citer que quelques-uns*. Il est donc clair qu'entre la Première Guerre mondiale et l'époque actuelle, le fantassin a vu la durée de son instruction s'accroître considérablement, mais les exigences de recrutement, quant à elles, n'ont évolué que modérément.

L'équipement du fantassin

En ce qui concerne l'équipement du fantassin, on lui a ajouté bien des gadgets depuis la Première Guerre mondiale, mais les composantes essentielles sont demeurées les mêmes. Le fantassin de la Première Guerre mondiale portait une version de l'uniforme britannique M1902, qu'il a fini par adopter dans sa forme intégrale à mesure que la guerre évoluait. La tenue comprenait un pourpoint en cuir, que les hommes appréciaient par temps froid. Nos combattants portaient aussi la couverture de tranchée britannique M1915 par temps froid et un casque d'acier Mark I pesant deux livres (0,9 kilogramme). Chaque homme avait en outre une gamelle, une pelle MacAdam quasiment inutile, diverses versions et combinaisons de sacoches d'attirails et le harnais à sangles propre aux troupes canadiennes*. Son arsenal comprenait le fusil Ross (peu apprécié), des mitrailleuses mobiles, des mortiers de tranchée, des grenades et des grenades à fusil. Les soldats canadiens ont fini par porter un masque antigaz, mais, au départ, ils devaient se protéger du mieux qu'ils le pouvaient au moyen de tampons improvisés, trempés dans l'urine, qui neutralisaient plus ou moins le

chlore. Certains soldats préféraient se servir d'un mouchoir imbibé d'une solution de bicarbonate de soude. On a finalement réussi à produire des masques plus efficaces et à les distribuer aux troupes. Quant aux moyens de transmission, ils étaient encore très rudimentaires, stationnaires et limités à l'usage de lignes terrestres. On a bien tenté de mettre quelques radios en service, mais elles étaient extrêmement difficiles à transporter et donnaient rarement de bons résultats.

Pendant la Seconde Guerre mondiale, le fantassin canadien portait une tenue de combat standard en serge kaki et un casque d'acier à camouflage dont la couronne, plus circulaire et plus plate, le distinguait du casque utilisé durant la Première Guerre mondiale. Il devait aussi porter des outils de tranchée, des munitions, une bouteille d'eau, une gamelle, une trousse de toilette, une toile de sol, une cape antigaz (un poncho imperméable censé le protéger contre les gaz irritants), un masque antigaz, une boussole et d'autres articles qu'il rangeait dans des pochettes ou des sacs attachés aux sangles. Le modèle 1937 était essentiellement un harnais imperméabilisé de couleur kaki, dont les sangles passaient par-dessus les épaules et s'attachaient au ceinturon. Affublé de tout ce matériel, le fantassin portait alors une charge supérieure à celle de son prédecesseur de la Première Guerre mondiale*. L'arsenal de base du soldat de l'infanterie canadienne à cette époque était le fusil Lee-Enfield ou la mitrailleuse Bren. En outre, chaque peloton comptait une radio portative dont le transport, l'entretien et le fonctionnement étaient la responsabilité d'un homme désigné.

En comparaison, dans les Forces canadiennes actuelles, le fantassin est équipé du fusil C7, le successeur du lourd et robuste FNC1, qui a été conçu par la Fabrique Nationale au début des années 1990. Au C7 s'ajoutent un éventail de mitrailleuses et de mitrailleuses de divers calibres ainsi que des mortiers et des grenades. Grâce aux progrès technologiques, les armes antichars sont devenues plus performantes; des fusées non guidées et des missiles guidés à courte et à longue portée sont venus garnir l'arsenal du fantassin moderne. La technologie radio a évolué, donnant naissance à des émetteurs-récepteurs plus petits et plus faciles à transporter, que tous les soldats doivent apprendre à utiliser. Des vêtements et du matériel mieux adaptés favorisent la conduite d'opérations dans toutes sortes de conditions climatiques. Les gilets et les casques, quoique plus légers, protègent mieux contre les armes à fragmentation et, grâce à une combinaison contre les agents biologiques et chimiques, un soldat a de meilleures chances de survie en cas d'attaque nucléaire, biologique ou chimique.

Dans l'ensemble de l'armée canadienne, on a remplacé le harnais en toile datant de 1982 par un nouveau gilet tactique. Ce gilet est conçu pour loger tout ce dont le fantassin a besoin pour se battre et assurer sa survie en situation de combat; il comprend des pochettes spéciales où ranger des articles tels qu'une lampe torche Mag-Lite, des grenades fumigènes, des cartes, des rations, des munitions de fusil et de mitrailleuse, des grenades à fragmentation et une baïonnette*. Même les rations sont fabriquées dans le souci d'être

« La durée du programme officiel d'entraînement et sa complexité s'élevaient à mesure que de nouvelles armes faisaient leur apparition. »

aussi légères que possible tout en procurant, en théorie, le maximum de goût et d'éléments nutritifs. Il est évident que le matériel du fantassin est aujourd'hui beaucoup plus complexe que jadis.

Ce que l'on attend du fantassin au combat

L'avènement de l'artillerie, du char d'assaut, des communications radio et du transport blindé au début du XX^e siècle a entraîné une profonde diversification de l'environnement de combat, sans pour autant modifier de façon radicale les attentes que l'on a du simple fantassin. Au cours de la Première Guerre mondiale, le soldat moyen avait seulement à se montrer courageux, à sortir de la tranchée quand on le lui ordonnait, à se diriger dans la bonne direction et à livrer bataille à l'ennemi en rangs serrés. On n'attendait pas autre chose de lui tout au long du conflit, et ce, malgré la nouvelle technologie et les tactiques avancées, qui ont rendu les scénarios de bataille plus fluides et plus dynamiques, surtout dans la dernière année. Parmi les innovations technologiques introduites au cours de la guerre figurent les fusils longue portée à tir rapide, les mitrailleuses lourdes et le fil de fer barbelé, qui a rendu les positions de défense presque impénétrables avant l'avènement du char d'assaut. Le fantassin devait aussi apprendre à survivre aux périls de l'environnement de la guerre de tranchées, aux attaques de gaz et au barrage d'artillerie roulant qui contraint son avancée. La technologie d'alors avait ses limites et les communications étaient encore primitives. La radio ne servait pas à grand-chose; l'aviation laissait à désirer sur plusieurs plans; les courriers avaient une espérance de vie très modeste; et les fusées éclairantes et autres artifices lumineux donnaient rarement les résultats escomptés. Bien que toutes ces innovations technologiques exigent un minimum de spécialisation, le fantassin moyen devait

se battre dans des conditions primitives et était toujours de la « chair à canon » aux yeux des cyniques.

Pendant la Seconde Guerre mondiale, on attendait essentiellement la même chose du fantassin : s'approcher de l'ennemi et l'anéantir. Cependant, les progrès de la technologie pendant le conflit ont mis en évidence la place qui revenait à une infanterie bien entraînée. Malgré toute l'importance des blindés et de l'aviation, seul le fantassin était capable de livrer combat par tous les temps, sur n'importe quel terrain, dans toutes les conditions, des escarmouches de rue aux opérations d'hiver, dans le désert, dans la jungle, en montagne ou en mer. L'infanterie manœuvrait suivant des principes tactiques de « feu et mouvement », c'est-à-dire qu'une unité ouvrait le feu pour couvrir l'avancée de l'autre. De cette façon, les attaquants s'approchaient suffisamment de leur objectif pour lui livrer un combat corps à corps¹⁰.

De l'ouverture des hostilités en Bosnie à l'heure actuelle, les attentes à l'égard du fantassin des Forces canadiennes au combat n'ont pas changé fondamentalement. Son rôle est toujours de « s'approcher de l'ennemi, d'entrer en contact avec lui et de l'anéantir, de jour comme de nuit, quels que soient le terrain ou les conditions météorologiques¹¹ ». Selon les termes du recrutement moderne, le fantassin doit faire preuve de courage et de bon sens et il doit être capable et avoir le goût d'apprendre toute une gamme de méthodes et de techniques spécialisées que requiert la grande variété d'opérations confiées à l'infanterie. Il doit posséder un sens d'intégrité et d'initiative tout en étant capable de bien fonctionner au sein d'une équipe¹². Cependant, l'entraînement s'est considérablement perfectionné et les aptitudes requises sont devenues plus complexes, au point que notre fantassin spécialisé doit aujourd'hui consacrer beaucoup de temps et de ressources

à se former et à apprendre à manier son matériel pour remplir tous les rôles qui lui seront confiés, des opérations en zone montagneuse aux combats en zone urbaine. On peut voir que la charge du fantassin devient sensiblement plus complexe depuis la Première Guerre mondiale et que cette tendance n'est pas près de flétrir. Vu l'importance de pouvoir déployer rapidement des forces légères et plus mobiles, l'infanterie devra maintenir de petites unités tactiques plus spécialisées.

Les programmes, actuels ou futurs, qui s'intéressent à l'équipement du soldat ont pour but de permettre à celui-ci de mieux s'adapter aux conditions du terrain. Les nouveaux casques, le nouvel



Le soldat James Cawley, membre de la compagnie B, met en joue sa mitrailleuse légère C-9 lors d'un entraînement de patrouille à pied.

Défense nationale 152004-1200a. Caméra de combat

« Il est évident que le matériel du fantassin est aujourd'hui beaucoup plus complexe que jadis. »

allégeant sa charge. Ces innovations risquent toutefois de soulever un problème : le type et la quantité de matériel que devra porter le combattant de l'avenir. On se livre actuellement à des essais sur des dispositifs informatiques individuels, des radios personnelles facilitant la communication entre les membres d'une sous-section, des dispositifs d'engagement et de détection de cibles, des accessoires de navigation, des mini-ordinateurs avec écran escamotable indiquant l'itinéraire suivi et des appareils de localisation de chaque membre d'une section et du peloton dans le champ de bataille¹¹. Et ces innovations s'ajouteraient aux accessoires actuels, tels que les lunettes de vision nocturne, les viseurs laser, les jumelles et les viseurs thermiques pour armes. En outre, le fantassin devra pouvoir manipuler ses armes dans un environnement nucléaire, biologique ou chimique tout en portant une combinaison conçue à cette fin et être capable de s'administrer tout antidote nécessaire à la suite d'une attaque nucléaire, biologique ou chimique. Il se pourrait aussi que le fantassin de l'avenir doive porter une plate-forme d'armes multiples, capable de lancer divers projectiles intelligents¹². Ainsi, les fantassins deviendraient des systèmes de combat liés les uns aux autres à l'intérieur du champ de bataille. Maintenant muni d'un système d'intégration, le soldat de l'avenir, au lieu d'alléger sa charge de matériel individuel, pourrait en fait se trouver encombré de tout un arsenal de ces « machins » qu'on envisage aujourd'hui. Il devra probablement passer un temps considérable à apprendre comment entretenir et manier ces divers gadgets. Il faut espérer que ses aptitudes fondamentales de combat au contact n'en souffriront pas.

uniforme de camouflage canadien, l'uniforme à protection balistique utilisé à titre expérimental ainsi que divers programmes de « nanotechnologie » aideront peut-être à accroître le sentiment de sécurité chez le soldat tout en

Entre le soldat relativement inexpérimenté de la Première Guerre mondiale et le soldat hautement spécialisé d'aujourd'hui, il se peut que l'on ait épousé toutes les possibilités que l'on est raisonnablement en droit d'attendre d'un simple fantassin moyen dans tous les aspects du combat, de l'entraînement et des aptitudes. L'intérêt grandissant que l'on porte à la spécialisation, aux tactiques de petites unités et à l'autonomie forcera un tel degré d'expertise et d'entraînement que de nombreux fantassins risquent de ne plus être à la hauteur. Les Forces canadiennes devront hausser les critères de recrutement, d'instruction et d'entraînement si elles veulent attirer des candidats capables de produire un tel rendement dans le nouveau champ de bataille.

Aujourd'hui, de nombreux experts militaires canadiens adhèrent à l'idée d'une révolution dans les affaires militaires, qui se caractérise par le recours à l'informatique, aux munitions de précision et à la guerre livrée à distance. Ces éléments technologiques ont également un effet marqué sur les capacités du soldat. Il serait insensé de penser que l'on peut simplement recruter des soldats en masse parmi la population civile puis de tenter de les mobiliser rapidement. À l'avenir, on attendra d'un soldat qu'il assimile des fonctions multitâches jamais vues jusqu'ici, et seul un militaire hautement qualifié et polyvalent pourra fonctionner efficacement dans ce nouveau champ de bataille.

« La formule axiomatique du fantassin, « s'approcher de l'ennemi, entrer en contact avec lui et l'anéantir », ne changera probablement jamais. »

La formule axiomatique du fantassin, « s'approcher de l'ennemi, entrer en contact avec lui et l'anéantir », ne changera probablement jamais. Tout au long de l'histoire, la guerre a toujours signifié que des soldats doivent se battre et occuper un territoire. C'est un fait acquis, mais on devra tenir compte des exigences précises du champ de bataille de l'avenir au moment du recrutement, de l'entraînement et de la formulation des charges du fantassin canadien. Car la guerre du XXI^e siècle fera appel à un soldat qui, par son degré de spécialisation et son niveau d'entraînement, serait méconnaissable par rapport à son prédécesseur sur le champ de bataille.



NOTES

1. Ted McKenna, « Dressed for Success », *The Journal of Electronic Defense*, février 2005, p. 31-35.
2. Desmond Morton, *Une histoire militaire du Canada*, Edmonton, Hurtig Publishers, 1990, p. 135-137. Par ailleurs, les propriétaires d'usines ont exigé que certains ouvriers spécialisés soient exemptés du service militaire et les agriculteurs ont demandé que certains soldats aient une permission saisonnière pour préférer main-forte dans les champs au moment des récoltes.
3. Colonel G. W. L. Nicholson, *Le Corps expéditionnaire canadien, 1914-1919* (Histoire officielle de la participation de l'armée canadienne à la Première Guerre mondiale), Ottawa, Imprimeur de la reine, 1962, p. 24.
4. Colonel C. P. Stacey, *Six années de guerre : l'armée au Canada, en Grande-Bretagne et dans le Pacifique* (Histoire officielle de la participation de l'armée canadienne à la Seconde Guerre mondiale), Ottawa, Imprimeur de la reine, 1957, p. 113.
5. *Ibid.*, p. 137.
6. <http://www.recruiting.forces.gc.ca/frgraph/army/jobs_f.aspx> (le 28 mars 2005)
7. <<http://www.rootsweb.com/~cannmil/wwi/army/equip.htm>> (le 25 mars 2005)
8. <<http://www.junobeach.org/I-4/can-tac-infkit-f.htm>> (le 30 mars 2005)
9. <<http://www.calgaryhighlanders.com/transitions2005.htm>> (le 25 mars 2005)
10. <<http://www.junobeach.org/I-4/can-tac-inf-tac-f.htm>> (le 30 mars 2005)
11. <<http://www.lscr.ca/infantry.htm>> (le 25 mars 2005)
12. <http://www.recruiting.forces.gc.ca/frgraph/army/jobs_f.aspx> (le 28 mars 2005)
13. <http://www.forces.gc.ca/site/feature_story/2004/may04/26-2_f.asp> (le 28 mars 2005)
14. Capitaine Éric Dion, « Le fantassin électronique! Évolution de la reine des batailles face aux défis du XXI^e siècle », *Le journal de l'Armée du Canada*, vol. 7, n° 2 (été 2004).



EN ATTEND-ON TROP DES CF-18?

par le major Ed Roberds, CD

Concentrer des ressources déjà limitées, financières ou autres, dans des activités visant à prolonger la durée utile prévue du CF-18 n'est peut-être pas la meilleure façon de réaliser les objectifs de la politique de défense actuelle du Canada.

La pierre angulaire de la défense aérienne du Canada

Le CF-18 *Hornet* est, depuis 1982, l'atout majeur du Canada dans la défense de sa souveraineté et de son espace aérien. Au départ, l'appareil ne devait être utilisé que pendant 20 ans, mais sa durée de vie a été prolongée jusqu'en 2017, ce qui entraîne une concentration considérable des ressources, déjà maigres, pour le maintien d'un seul type d'aéronef, qui risque de ne pas pouvoir accomplir tout ce que l'on en attend. Pour donner tout son sens à cette conclusion, il est nécessaire de retracer les politiques de défense aérienne énoncées dans les livres blancs sur la défense publiés depuis 1971.

Le livre blanc de 1971 établissait des objectifs et des thèmes généraux clairs en ce qui a trait à la défense du pays. De tous les objectifs nationaux, celui qui avait la plus grande incidence sur la défense précisait que le Canada devait pouvoir assurer son indépendance en tant qu'entité politique. Le livre

blanc annonçait plusieurs thèmes généraux devant mener à ce but. Les thèmes qui s'appliquaient directement à la défense nationale visaient « la sauvegarde de la souveraineté et de l'indépendance, les activités pour la paix et la sécurité et la promotion de la justice sociale¹ ».

De toute évidence, l'équilibre nucléaire entre les États-Unis et l'Union soviétique ainsi que la politique de destruction mutuelle assurée, adoptée durant la guerre froide, avaient influencé la politique de défense du Canada, comme l'énonçait le livre blanc de 1971. En outre, malgré le rapprochement entre l'Est et l'Ouest, les espérances placées dans le maintien de la paix sur le plan international, exprimées dans le livre blanc de 1964, n'avaient pas produit les résultats envisagés à l'origine. C'est pourquoi on continuait d'accorder la priorité à la défense et à la sécurité du Canada ainsi qu'à sa souveraineté. Avant le déploiement des CF-18 en 1982, la souveraineté du Canada sur son espace aérien était protégée au moyen de tout un assortiment de chasseurs. Les CF-5 fournissaient aux troupes terrestres un appui tactique air-sol de type non nucléaire, les

Le major Ed Roberds, contrôleur des armes aériennes, est actuellement membre de la cellule A3 du service de coordination des exercices interarmées du quartier général de la 1^{re} Division aérienne du Canada.

CF-101 Voodoos assuraient l'interception et l'identification à distance et les CF-104 avaient la charge des missions de défense aérienne, surtout dans la région des Prairies².

Seize ans plus tard, en 1987, dans *Défis et engagements : Une politique de défense pour le Canada*, le gouvernement donnait sans détour une nouvelle orientation aux Forces canadiennes (FC). La politique de défense de 1987 reposait sur deux conditions principales. La première visait à donner aux FC un mandat moderne et logique et à assurer que le gouvernement procurait à ses forces armées les outils dont elles avaient besoin. La seconde était, une fois de plus, de garantir la souveraineté et la liberté du Canada³. Bien que le gouvernement fédéral poursuivait le même grand objectif de défense, soit prévenir un conflit nucléaire, on estimait que, si un tel conflit semblait inévitable, le Canada contribuerait alors à mettre fin aux hostilités avant qu'elles ne deviennent une menace à la sécurité du pays.

Le gouvernement a, cependant, compris que le Canada ne pouvait, à lui seul, assurer sa propre sécurité, qui était fonction du maintien d'un climat de paix à l'échelle internationale. C'est pourquoi le Canada devait maintenir une présence militaire en Europe, où ses forces s'étaient installées depuis le début de la guerre froide, afin d'avoir la possibilité d'influencer les importantes décisions touchant à la sécurité européenne et qui ont des répercussions pour la défense du pays. Le gouvernement confierait donc cette fonction aux 44 appareils CF-18 postés en Europe. Toutefois, le gouvernement s'était également donné comme objectif principal de maintenir la souveraineté du Canada. Pour ce faire, 60 CF-18 demeurerait en territoire canadien; appuyés par 58 CF-5, lesquels serviraient essentiellement à la formation du personnel et à la reconnaissance photographique, mais qui pourraient, au besoin, jouer un rôle limité dans les missions air-sol. On considérait ainsi avoir préservé la souveraineté et la sécurité du Canada, pour l'instant.

La fin de la guerre froide et le livre blanc de 1994

Il est évident que le livre blanc de 1994 est un document stratégique fondé sur la certitude que la guerre froide était terminée. Par ailleurs, on considérait que l'effondrement de l'Union soviétique et la débâcle simultanée du pacte de Varsovie avaient supprimé les causes d'une catastrophe nucléaire dans cette région du globe. On estimait aussi que les risques auxquels on s'exposait se limitaient désormais à certains foyers de chaos et d'instabilité qui menaçaient la paix et la sécurité dans le contexte international.

« Le livre blanc de 1971 établissait des objectifs et des thèmes généraux clairs en ce qui a trait à la défense du pays. »

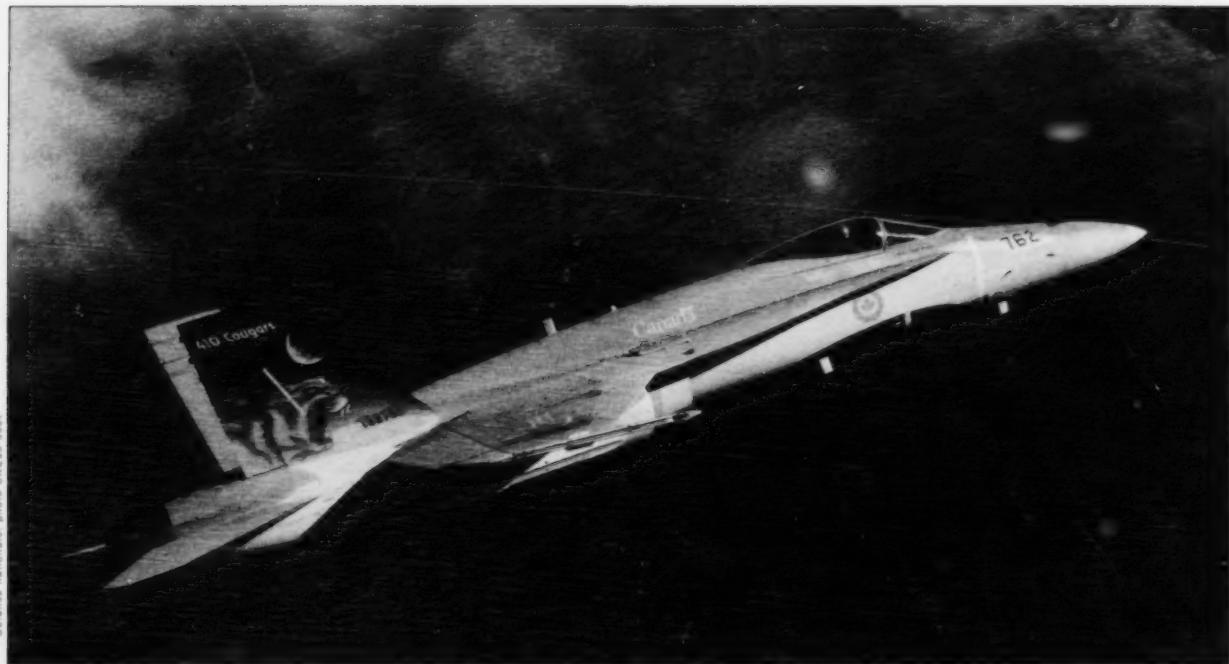
C'est pourquoi le gouvernement a décidé que le Canada devait continuer de participer positivement aux activités multilatérales de promotion de la sécurité collective.

« Le gouvernement a conclu qu'il y va de l'intérêt national de maintenir des forces polyvalentes et aptes au combat⁴ » pour protéger la souveraineté du Canada et ses intérêts dans le monde entier. Cependant, le Canada ne devait aspirer, ni alors ni plus tard, à un potentiel militaire absolu. En conséquence de cette politique et de la conviction que le Canada n'était pas tenu de se doter de tous les moyens d'une puissance militaire, la structure de la défense aérienne du pays allait se transformer. Graduellement, on a commencé à éliminer les CF-5 et à paralyser le Système d'alerte du Nord. Au lieu d'opter pour une approche multidimensionnelle à la défense aérienne, on se contenterait essentiellement d'une ligne de défense simplifiée, composée d'appareils CF-18.

Toutefois, le gouvernement faisait également valoir que la souveraineté constituait un attribut essentiel d'un État national. Toute mesure visant à démanteler les moyens de défense du pays serait, en ce sens, une grave erreur. Les FC se chargerait de surveiller les activités qui se déroulent à l'intérieur du territoire du Canada ainsi que dans son espace aérien et dans ses zones de responsabilité maritimes, et de prendre les mesures de contrôle qui s'imposent. De plus, en prenant en charge la surveillance antidrogue, le Canada verrait son rôle s'accroître au sein du Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD) tout en maintenant sa capacité de déployer rapidement son équipe de chasseurs, personnel et matériel d'appui compris. Cette force disposerait des moyens voulus pour lui permettre de se maintenir jusqu'à la résolution de la crise en question.



Un appareil CF-18 Hornet du 441^e Escadron de Cold Lake, en Alberta, survole les Rocheuses en Colombie-Britannique.



Les Forces canadiennes assumeraient ainsi une multitude de tâches, en dépit du fait que leurs effectifs devaient être réduits à 60 000 membres dès 1999. La force de chasse, pilier de la défense aérienne et du maintien de la souveraineté, devrait désormais se limiter à un seul type d'appareil, soit un maximum de 80 CF-18. Les heures de vol devraient être limitées et les dépenses, réduites de 25 % afin de satisfaire aux nouvelles contraintes financières imposées aux FC. Malgré ces prescriptions, le polyvalent CF-18 allait bientôt jouer un rôle plus décisif dans les missions air-sol, et des chasseurs accompagnés des effectifs d'appui continueraient d'être affectés aux Nations Unies et à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN).

La politique actuelle de défense aérienne du Canada

Le livre blanc sur la défense n'ayant pas fait l'objet de révision depuis 1994, la politique de défense actuelle repose sur une multitude de documents auxiliaires, qui subissent des modifications régulières. Cependant, les principaux écrits à l'appui des directives relèvent de *Stratégie 2020*, un document dont la publication remonte à juin 1999. Les dirigeants gouvernementaux et militaires ont aussi publié des documents complémentaires, tels que *Vecteurs stratégiques*, un document préparé par le chef d'état-major de la Force aérienne, et le *Rapport annuel du chef d'état-major de la Défense* de 2003-2004.

Selon le gouvernement, même si le Canada ne fait face à aucune menace militaire *immédiate* de nature conventionnelle, le contexte mondial actuel s'avère néanmoins de plus en plus *complexe et imprévisible*. Une intervention militaire pourrait s'imposer en réponse à diverses menaces immédiates ou

indirectes à la sécurité nationale, telles que le trafic de stupéfiants, le crime organisé, l'immigration clandestine ou le terrorisme. Compte tenu de cette transformation supposée des menaces, les plans de défense se fondent dorénavant sur la prise des mesures nécessaires afin de protéger et de promouvoir les intérêts et les valeurs du Canada, et ce, en temps opportun et non au moment où des menaces immédiates se posent au bien-être des Canadiens.

L'examen des livres blancs et autres documents sur la politique de défense démontre clairement que le but fondamental de toute stratégie de défense demeure le même, c'est-à-dire défendre la souveraineté et la sécurité du Canada. Ce qui est nouveau, c'est la façon dont les Forces canadiennes mettront cette politique en pratique et le matériel que le pays devra acquérir pour remplir ce mandat. Plus précisément, quels effets auront ces exigences sur la force de chasse du Canada?

Pour saisir pleinement l'incidence de la politique gouvernementale sur le potentiel de combat que représentent les CF-18, il faut d'abord comprendre les rôles particuliers qu'un chasseur est appelé à remplir. Au sein du NORAD, les Forces canadiennes se sont engagées à affecter 36 chasseurs à la souveraineté aérienne et à la sécurité du territoire⁵. En outre, le Canada s'est engagé à fournir au moins six chasseurs aux Nations Unies ou à l'OTAN, en permanence et selon les besoins⁶. Le CF-18 assure également un appui air-sol aux troupes terrestres. Les deux premiers rôles sont similaires, mais l'appui au sol est sensiblement différent du combat aérien. Pour les missions air-sol, les pilotes doivent recevoir une formation plus poussée et l'appareil, qui devra endurer une plus grande fatigue structurelle, doit être muni d'un autre type d'arsenal.

« Toute mesure visant à démanteler les moyens de défense du pays serait, en ce sens, une grave erreur. »

d'hui moins de 80 appareils d'un seul type, soit le CF-18 *Hornet*. On pourrait croire *a priori* que 80 chasseurs suffisent, mais 60 seulement peuvent être affectés à l'appui d'une mission opérationnelle à tout moment. En effet, les forces aériennes réservent 20 CF-18 à la formation et aux essais, et ces appareils ne sont généralement pas équipés pour participer normalement à des missions. À l'origine, les CF-18 nouvellement acquis étaient en état de fonctionnement 80 % du temps. Depuis qu'ils ont dépassé leur durée utile prévue de 20 ans, ils éprouvent des problèmes qui ne se seraient pas déclarés pendant la période de service envisagée. Pour réparer les appareils désuets, on doit faire appel à une usine spéciale de pièces détachées. C'est donc en grande partie à cause de leur âge avancé que les *Hornet* du Canada connaissent actuellement un taux de disponibilité *non classifié* d'à peine plus de 50 %. Étant donné cette situation, le Canada, qui possède seulement 60 appareils en état de fonctionnement, ne semble pas toujours en mesure de fournir les 36 chasseurs prévus dans le mandat qu'il a signé avec le NORAD et encore moins de répondre aux autres engagements du pays.

La défense aérienne du Canada au XXI^e siècle

Le CF-18 était à la fine pointe de la technologie à son lancement, en 1982; il enregistrait un taux d'activité aérienne supérieur à la moyenne et un minimum de temps de panne et d'immobilisation pour entretien. Avec le temps, l'appareil a pris de l'âge, et sa technologie est maintenant dépassée. Devant ce problème, le Canada a choisi de moderniser ses 80 chasseurs restants en rénovant leur avionique, leur système de communication et leur radar. La durée de service des CF-18 sera alors prolongée jusqu'en 2017⁶. Les travaux de modernisation représentent des dépenses de 2,1 milliards de dollars canadiens réparties sur six ans. Ils permettront aux CF-18 de participer aux opérations interarmées aux côtés d'autres forces aériennes. Malheureusement, ils réduiront à peine l'usure de la cellule d'un appareil qui, à l'origine, devait être désaffecté en 2002.

Il en coûte beaucoup plus cher au Canada de déployer le CF-18 aujourd'hui qu'aux premiers jours de l'appareil. Les réparations se font de plus en plus fréquentes à mesure que la cellule vieillit, et, au rythme des opérations, le nombre de pièces détachées qu'il faut transporter jusqu'à l'endroit où l'appareil est stationné se multiplie. En consacrant

Depuis 1971, le Canada a réduit le nombre de chasseurs affectés aux opérations de sécurité planétaire et territoriale : disposant autrefois de plus de 200 appareils de divers types, il possède aujourd'hui moins de 80 appareils d'un seul type, soit le CF-18 *Hornet*.

ainsi des fonds considérables à l'entretien d'une seule composante de sa défense aérienne, le Canada a à peine assez de chasseurs pour atteindre les grands objectifs de défense prévus dans les documents d'orientation actuels.

Cela nous rappelle un moment de l'histoire de la technologie militaire, qui illustre comment la politique de défense ne cadre pas toujours avec les ressources accessibles. Au XV^e siècle, l'artillerie de siège avait fait de tels progrès que les fortifications ne suffisaient plus pour repousser les attaquants. Pour rétablir l'équilibre, il était devenu nécessaire de revoir les plans et la construction des fortifications afin de les adapter à cette nouvelle réalité. Dès le XVI^e siècle, un type de forteresse à l'épreuve de l'artillerie de siège a fait son apparition : la *trace italienne*. Ce nouveau type de fortification en étoile était une merveille de génie militaire.

La *trace italienne* a été une telle réussite que, très vite, toutes les cités libres d'Europe l'avaient adoptée. Le seul désavantage de ces nouvelles fortifications était leur prix. Ainsi, à Rome, la papauté projetait de construire une ceinture composée de 18 bastions en étoile, mais elle a dû abandonner l'idée après avoir dépensé plus de 44 000 ducats à en construire un seul⁷. La nouvelle structure de défense donnait la riposte idéale à l'artillerie de siège; malheureusement, personne n'avait les moyens de se l'offrir. Résultat, l'art de la guerre a principalement porté sur l'offensive pendant trois siècles, jusqu'à la Grande Guerre, où l'arrivée des tranchées, du fil barbelé et des mitrailleuses a révolutionné une fois encore les conventions de la guerre.

Le CF-18 est un chasseur particulièrement efficace. Personnellement, nous estimons en fait que le CF-18 est un excellent appareil, piloté par les aviateurs les plus expérimentés du monde. Il y a cependant une limite à ce que l'on peut attendre d'un appareil usé, même si l'on est prêt à consacrer des fonds importants à son entretien. À notre avis, le Canada a atteint cette limite en ce qui concerne le CF-18. Le pays consacre une portion excessive de son budget de défense au maintien d'un avion qui n'est actuellement pas capable de remplir tous les engagements qu'il a pris en ce qui concerne une force de chasse. Le Canada a également remplacé le concept d'une défense aérienne polyvalente par celui d'une simple ligne de défense que le CF-18 est censé représenter. Or, on en attend déjà trop de cet appareil.

« Dans ses futures politiques de défense, le Canada doit s'efforcer d'harmoniser sa doctrine et ses ressources afin de garantir à la fois sa souveraineté et sa sécurité. »

Dans ses futures politiques de défense, le Canada doit s'efforcer d'harmoniser sa doctrine et ses ressources afin de garantir à la fois sa souveraineté et sa sécurité. Peut-être le pays doit-il pour cela revenir à une défense aérienne polyvalente en rapport direct avec les menaces et les risques associés aux conflits qui pourraient survenir au XXI^e siècle.



NOTES

1. Défense nationale, *Livre blanc sur la politique de défense* (titre de couverture : *La défense dans les années 70*), document préparé par Donald S. Macdonald, ministre de la Défense nationale, Ottawa, août 1971; Douglas L. Bland (dir.), *Canada's National Defence, Volume I: Defence Policy*, Kingston, School of Policy Studies, Queen's University, 1997, p. 132.
2. *Ibid.*, p. 148-149.
3. Voir le préambule de Perrin Beatty, ministre de la Défense nationale, dans *Défis et engagements : Une politique de défense pour le Canada*, Ottawa, juin 1987; voir aussi Bland, *op. cit.*, p. 193.
4. Défense nationale, *Livre blanc de la défense, 1994*, document préparé par David Collenette, ministre de la Défense nationale, Ottawa, décembre 1994; Bland, *op. cit.*, p. 311.
5. Données recueillies lors de réunions d'information non classifiées qui ont eu lieu au quartier général de la 1^{re} Division aérienne du Canada à Winnipeg, au Manitoba.
6. Commentaires du major-général Bouchard, commandant de la 1^{re} Division aérienne du Canada, devant le Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants, à Winnipeg, au Manitoba, le 11 mars 2005.
7. Données recueillies lors de discussions avec d'anciens officiers responsables de l'entretien du CF-18 du Centre d'essais techniques (Aérospatiale) et des 410 et 416^e escadrons.
8. Données recueillies lors d'une séance d'information sur la prolongation de la vie utile du CF-18, organisée par le chef d'état-major de la Force aérienne à l'intention du personnel de la 17^e Escadre à Winnipeg, en 2003.
9. Bert S. Hall, *Weapons and Warfare in Renaissance Europe*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1997, p. 162.

Défense nationale, photo 152009-1121by réalisée par la sergente Roxanne Cliche, Caméra de combat des Forces canadiennes



Le soldat Bobby Boucher, technicien d'aéronef de la 4^e Escadre de Cold Lake, attache le capitaine Billy Mitchell, un pilote du 425^e Escadron de Bagotville durant l'exercice Maple Flag.



Illustration d'un processus moderne de résolution des conflits. Même si ce processus est externe aux Forces canadiennes, le major Paul Frost, qui est avocat et occupe le poste d'assistant du Juge avocat-général auprès de l'Équipe provinciale de reconstruction, s'entretient avec les locaux de la région de Spin Boldak, en Afghanistan, au sujet d'indemnisations pour pertes réclamées contre les forces de la coalition. L'assistant du Juge avocat-général règle, pour le compte de la Force opérationnelle en Afghanistan, les revendications découlant de dommages qui seraient imputables à diverses manœuvres militaires.

LE MODE ALTERNATIF DE RÉSOLUTION DES CONFLITS ET LES FORCES CANADIENNES

par Brad Coates

« Le conflit semble exister dans toutes les relations humaines et dans toutes les sociétés. Depuis les débuts de l'histoire écrite, on rapporte des cas de discorde entre époux, entre enfants, entre parents et enfants, entre voisins, entre groupes ethniques ou raciaux, entre collègues, entre échelons supérieurs et inférieurs, entre collectivités, entre citoyens et gouvernements, entre États! »

— Christopher Moore

Introduction

Beaucoup de spécialistes des questions sociales conviennent sans doute que les conflits ont toujours été et continuent d'être une dimension omniprésente des interactions sociales entre humains¹. Bien que les conflits ne soient pas négatifs en soi, ils peuvent avoir des répercussions néfastes pour les personnes comme pour les organisations lorsqu'ils n'aboutissent pas à un règlement ou qu'ils sont mal gérés². Les conséquences d'une mauvaise gestion des différends en milieu de travail se manifestent de diverses façons, telles qu'une absence de motivation, une baisse de la productivité et un taux

de roulement élevé. Depuis quelques années, la prise de conscience accrue de ce problème lié aux ressources humaines a stimulé la recherche de nouvelles méthodes novatrices de gestion des conflits.

Par le passé, les personnes travaillant au sein d'une organisation avaient recours à certains modes de règlement des conflits. Par exemple, elles pouvaient demander l'intervention des supérieurs ou se prévaloir d'un mécanisme interne de règlement des griefs, deux méthodes traditionnelles de gestion des différends. Il ne fait aucun doute que ces processus contribuent largement à l'harmonie et à la productivité au travail. Cependant, ils s'orientent généralement sur les symptômes, se concentrant sur les manifestations aiguës du conflit, au lieu d'en isoler les causes fondamentales et de s'y attaquer. C'est pourquoi ces méthodes traditionnelles, bien qu'utiles dans certaines situations, se heurtent à la recherche de solutions efficaces et durables qui conviennent à tous les types de conflit³.

Le major Brad B. Coates est navigateur aérien et travaille depuis deux ans comme coordonnateur du Centre de résolution des conflits de la base des Forces canadiennes à Borden.

Reconnaissant la nécessité de se doter d'un éventail plus large d'outils de règlement des différends, de nombreuses organisations, entre autres les Forces canadiennes, ont intégré le Mode alternatif de résolution des conflits (MARC) dans leur programme de gestion des conflits⁵.

Le secteur de la gestion des conflits a connu un essor au cours des dernières décennies. Il se distingue aujourd'hui par une foison d'opinions et de termes variés. Toutefois, il n'existe fondamentalement que trois grandes méthodes de résolution des conflits : le mode fondé sur le pouvoir, le mode fondé sur les droits et le mode fondé sur la satisfaction des parties. Au sein des Forces canadiennes, c'est ce dernier que l'on privilie, le MARC étant généralement considéré comme une méthode de résolution des conflits fondée sur la satisfaction des parties⁶.

En 2001, la Défense nationale et les Forces canadiennes ont créé un système national de règlement des conflits, constitué d'un réseau de centres de résolution des conflits et d'un bureau administratif sis au quartier général de la Défense nationale⁷. Pour la haute direction, le MARC est très vite devenu la méthode privilégiée pour gérer les conflits en milieu de travail, comme en témoigne une directive conjointe émise en 2000 par le chef d'état-major de la Défense et le sous-ministre de la Défense : « Si elle est appropriée, l'application du Mode alternatif de règlement des conflits est la démarche privilégiée par le Ministère et les Forces canadiennes pour résoudre les conflits en milieu de travail⁸. »

Bien que le milieu militaire reconnaisse depuis longtemps les conséquences négatives des conflits interpersonnels, la mise en œuvre d'un programme alternatif de résolution des conflits à la grandeur de l'organisation ne s'est pas faite sans se heurter à une certaine résistance⁹.

Étant donné la nouveauté du MARC et la nature conservatrice typique des organisations militaires, on ne peut s'étonner de l'appréhension que ce programme fait naître. Tenant compte de ces préoccupations, nous examinerons dans le présent article le mariage entre le MARC et les Forces canadiennes. Bien que le programme alternatif de résolution des conflits adopté par la Défense nationale et les Forces canadiennes s'adresse à la fois aux effectifs civils et au personnel militaire, nous nous en tiendrons ici à son application au sein des Forces canadiennes. À cette fin, nous explorerons deux domaines importants. D'abord, nous passerons en revue les principales méthodes de gestion des conflits pour bien comprendre les différentes approches et mettre en lumière certains avantages potentiels du MARC. Ensuite, nous discuterons de la nature même du service militaire pour évaluer dans quelle mesure les Forces canadiennes peuvent s'accommoder du MARC. Enfin, nous ferons la démonstration que, même s'il ne constitue d'aucune façon un remède miracle, le MARC employé dans le bon contexte peut s'avérer un outil utile au règlement des différends tout en renforçant les valeurs des Forces canadiennes et en contribuant à l'efficacité opérationnelle.

« ...le MARC est très vite devenu la méthode privilégiée pour gérer les conflits en milieu de travail... »

Les méthodes de résolution des conflits

Il existe trois principales méthodes de résolution des conflits, selon qu'elles sont fondées sur le pouvoir, sur les droits ou sur la satisfaction des parties. Nous allons d'abord donner un aperçu de chacun des modèles et commenter l'usage qu'on en fait au sein des Forces canadiennes. Une brève analyse permettra ensuite de comparer les différentes approches et de mettre en évidence quelques-uns des avantages potentiels du MARC. Il importe de noter que ces méthodes, même si on les examine séparément, comportent bien des éléments communs et se chevauchent parfois.

Mode fondé sur le pouvoir

Aux fins de cet exposé, la résolution des conflits fondée sur le pouvoir s'entend de tout processus par lequel une personne ou une partie en position officielle d'autorité se sert de son pouvoir hiérarchique pour déterminer l'issue d'un différend. Dans une organisation structurée, le règlement des différends fondé sur le pouvoir désigne généralement les solutions imposées par la chaîne d'autorité ou de commandement. À ce titre, on peut dire que la résolution des conflits fondée sur le pouvoir est avant tout un processus de jugement, où la chaîne de commandement examine les différends et rend sa décision.

Le recours à l'autorité comme moyen de régler les différends est une méthode consacrée par l'usage dans les forces armées. En effet, l'autorité officielle dans les Forces canadiennes sert souvent de mode de résolution des conflits. Dans un contexte opérationnel, où les risques sont élevés et où la rapidité d'exécution est vitale, un style de leadership décisif, mû par l'autorité, est habituellement vu comme un atout nécessaire. Cependant, cette approche hiérarchique n'est pas réservée aux seules situations opérationnelles. Il arrive souvent que, devant des conflits d'ordre plus banal en milieu de travail, les échelons supérieurs soient perçus comme étant les mieux placés pour comprendre la nature des désaccords, les parties en cause et les impératifs organisationnels.

Dans le domaine militaire, l'approche fondée sur le pouvoir est considérée comme un mécanisme approprié pour régler toutes sortes de différends. Cette méthode a toutefois ses limites potentielles, tant dans la chaîne de commandement que pour les membres des forces armées. D'un point de vue organisationnel, une démarche fondée sur le pouvoir peut ne pas toujours convenir. Dans certains cas, la chaîne de commandement peut s'estimer incapable, étant donné la nature du différend, de rendre une décision impartiale ou perçue comme telle. Dans certaines autres circonstances, un manque de temps, de formation ou de qualités requises peut empêcher le supérieur de traiter avec compétence un dossier donné. Il est aussi à craindre que le recours excessif au modèle hiérarchique ne banalise la dépendance à l'égard de la chaîne de commandement, vidant du coup la capacité des gens de régler eux-mêmes leurs différends et d'aller chercher les compétences nécessaires à la gestion des conflits. Du point de vue des échelons inférieurs, une solution conclue par la chaîne de commandement peut remettre en question l'objectivité et l'efficacité du règlement. Pour ce qui est de l'objectivité, les antécédents et les relations de travail au sein de l'unité peuvent amener certains membres à douter



Le débat n'a pas sa place ici. Des techniciens de munitions chargent un projectile d'exercice à guidage laser dans un appareil F-18 Hornet du 411^e Escadron, dans le secteur des hangars de la 4^e Escadre de Cold Lake.

de pouvoir bénéficier d'un traitement équitable et non préjudiciable. Par contre, sur le plan de l'aboutissement, une décision fondée sur le pouvoir, dont le caractère est naturellement définitif, peut dans certains cas paraître arbitraire et ne pas tenir compte adéquatement des préoccupations profondes des parties.

Mode fondé sur les droits

À l'instar de l'approche fondée sur le pouvoir, la méthode fondée sur les droits fait appel au jugement d'une tierce partie pour résoudre les conflits. Dans ce cas, cependant, cette tierce partie s'appuie sur un ensemble de politiques administratives et de règles pour orienter sa décision. Comme le fait remarquer le spécialiste américain William Ury, « cette méthode fait appel à des normes indépendantes, telles que les politiques organisationnelles, la loi ou les conventions sociales, pour déterminer qui a raison¹⁰. » Au sein des Forces canadiennes, les processus fondés sur les droits comprennent les enquêtes sur les cas de harcèlement, les griefs et les litiges. Ces processus tendent à poser les conflits sous l'angle d'une prise de position, où les désirs des parties en cause sont vus comme étant en grande partie mutuellement exclusifs¹¹. Du fait de son caractère contradictoire, cette procédure départage souvent les parties en « gagnante » et « perdante ».

Les méthodes fondées sur les droits sont solidement implantées et souvent employées dans les Forces canadiennes. En fait, leur utilisation très répandue au sein des Forces, tout comme dans l'ensemble de la société, a contribué à stimuler la recherche d'autres techniques de gestion des conflits¹². Parce qu'elles sont de nature à camper les parties dans leur position, les approches fondées sur les droits sont limitées du fait qu'elles ne s'intéressent principalement qu'aux symptômes particuliers d'un différend au lieu de se pencher sur les problèmes sous-jacents. Cette caractéristique s'est avérée loin d'être idéale dans les situations où la cohésion de l'unité et la motivation sont d'une importance capitale. Toutefois, malgré ces imperfections, les méthodes fondées sur les droits continuent d'occuper une place centrale dans l'éventail des processus de gestion des conflits au sein d'une organisation. Dans certains cas mettant

en cause des questions de politiques, le processus fondé sur les droits peut se révéler la méthode de choix si l'on cherche à établir un précédent officiel et public. Enfin, les mécanismes fondés sur les droits peuvent aussi constituer une option nécessaire pour les membres qui ne se sentent pas à l'aise avec les autres voies de résolution ou qui les ont toutes épuisées.

Mode fondé sur la satisfaction des parties

Le modèle fondé sur la satisfaction des parties vise à briser le moule de la décision sans appel et de la procédure contradictoire qui caractérisent les méthodes traditionnelles de résolution des conflits. Il est conçu de manière à offrir un processus immédiat, officieux et interactif dans le cadre duquel les parties peuvent s'engager plus activement et s'approprier la recherche de solution. Contrairement aux méthodes précédemment décrites, la résolution des conflits fondée sur la satisfaction des parties s'attache à cerner et à combler les besoins fondamentaux des participants (attentes, préoccupations, valeurs, etc.) au lieu de s'intéresser aux manifestations particulières du conflit. Le modèle fondé sur la satisfaction des parties est un mécanisme souple que les participants peuvent appliquer eux-mêmes, sans aucune intervention ou avec l'aide d'un spécialiste du MARC.

Ce n'est que tout récemment que les Forces canadiennes ont adopté le mode de résolution des conflits fondé sur la satisfaction des parties; par conséquent, les niveaux de connaissance et de compréhension au sujet du processus sont assez limités dans l'ensemble. Comme les autres méthodes, ce modèle présente à la fois des avantages et des inconvénients. L'accent qu'il met sur la compréhension et le consensus peut s'avérer particulièrement bénéfique dans un milieu de travail où il importe de rebâtir ou de rehausser la cohésion et la motivation. Une intervention classique caractérisée par la prise de position laisse peu de possibilités de règlement : les deux parties en présence émettent leurs revendications et on cherche un compromis entre leurs points de vue. En explorant par contre les préoccupations fondamentales, le modèle fondé sur la satisfaction des parties tente d'élargir l'éventail des options et d'accroître la probabilité d'un règlement mutuellement acceptable. Étant une démarche axée sur les participants, le mode de résolution fondé sur la satisfaction des parties n'est probablement pas le meilleur choix si les parties ne manifestent pas le désir de s'engager. Cette façon de résoudre les problèmes peut s'avérer exigeante, et ceux qu'on doit amener à participer à force de cajoleries peuvent nuire au succès du processus en raison leur désintérêt.

Enfin, ce n'est peut-être pas la meilleure méthode si l'on cherche à interpréter, à l'échelle organisationnelle, des politiques portant sur des questions telles que les droits et les priviléges des personnes¹³.

Une évaluation des diverses méthodes

À fin de mieux cerner les différences entre ces méthodes et mettre davantage en

« Le modèle fondé sur la satisfaction des parties vise à briser le moule de la décision sans appel et de la procédure contradictoire qui caractérisent les méthodes traditionnelles de résolution des conflits. »

évidence la particularité du mode de résolution des conflits fondé sur la satisfaction des parties, nous allons examiner les trois processus à la lumière des critères suivants¹⁴ :

- a) Coût
- b) Satisfaction des parties
- c) Durabilité
- d) Effet sur les relations

Coût

Il importe de savoir que, du point de vue de l'organisation, toutes les formes de résolution des conflits entraînent des coûts. Tout processus de règlement des différends nécessitera un investissement de temps, d'énergie et d'argent. Si l'on compare les coûts des diverses méthodes de résolution des conflits, on constate que les processus fondés sur le pouvoir et ceux qui sont fondés sur les droits se situent aux deux extrémités de l'échelle. Bien que chaque conflit soit unique, dans la plupart des cas, une approche directive menée par les personnes en position d'autorité peut se révéler relativement rapide et économique – du moins quand il s'agit de traiter les manifestations superficielles d'un différend. À l'opposé, un processus fondé sur les droits, de par sa nature bureaucratique et légaliste, peut exiger bien plus de temps et de ressources. Selon les mêmes critères, l'approche fondée sur la satisfaction des parties se situe quelque part entre ces deux pôles. Dans bien des cas, ce type de médiation a produit des résultats rapides. Une étude menée en 2003 pour le compte du directeur général du Mode alternatif de résolution des conflits à la Défense nationale a indiqué que la démarche fondée sur la satisfaction des parties avait permis de régler rapidement plusieurs dossiers de longue date mettant en cause les droits¹⁵. La promptitude relative de cette méthode ainsi que les économies qu'elle occasionne sont corroborées par les données de diverses organisations qui font usage de ce mode alternatif de règlement¹⁶.

Satisfaction des parties

Chaque mode de règlement peut permettre ou non de répondre aux besoins des parties en litige. Nul doute qu'en bien des occasions, les processus fondés sur le pouvoir et sur les droits ont donné des résultats satisfaisants tant du point de vue de l'organisation que des parties. Il faut toutefois reconnaître que le risque d'échec de ces méthodes traditionnelles vient surtout de leur orientation sur les symptômes ou sur les positions. Dans le premier cas, le problème fondamental qu'il faut corriger si l'on tient à mettre en œuvre une solution durable trouve rarement sa source dans les manifestations superficielles des conflits. Dans le deuxième cas, la probabilité d'en arriver à un règlement satisfaisant pour toutes les parties diminue lorsque les conflits sont formulés purement en fait de positions contraires¹⁷. Si la méthode fondée sur le pouvoir et celle fondée sur les droits permettent d'en arriver à des solutions globales, l'analyse des causes premières du conflit ne fait pas partie intégrante du processus.

« La méthode fondée sur les droits est la seule qui se concentre résolument sur les relations entre les participants. »

La possibilité d'en arriver à une solution générale, acceptable pour tous, constitue l'un des attraits du modèle fondé sur la satisfaction des parties. Compte tenu du rôle prédominant que jouent les participants dans l'orientation de la discussion, ce modèle multiplie les chances d'obtenir une meilleure appréciation des faits et de dégager une solution bénéfique

à tous. Cela est particulièrement vrai dans les cas où les malentendus et le manque de communication ont contribué au désaccord. L'expérience du service des postes des États-Unis est un bon exemple de réussite dans ce domaine : des sondages menés auprès de 26 000 employés ayant participé au MARC indiquent que 88 % d'entre eux sont très satisfaits ou satisfaits du processus, comparativement à 44 % des participants à un processus traditionnel fondé sur les droits¹⁸.

Durabilité

Outre le coût et la satisfaction, la durabilité est un élément important de la résolution des conflits. Et cela est particulièrement vrai pour les organisations comme les Forces canadiennes, où le mouvement des effectifs est coûteux et leur maintien en poste, fort souhaitable¹⁹. La durabilité d'une solution, quelle qu'elle soit, est liée à deux facteurs clés : la satisfaction des parties à l'égard du résultat (évoquée précédemment) et l'applicabilité de la solution. En ce qui concerne ce dernier facteur, on pourrait croire, à première vue, qu'une entente exécutoire en vertu de la loi ou d'un règlement (résolution fondée sur les droits) ou imposée par la chaîne de commandement (résolution fondée sur le pouvoir) serait particulièrement solide. Bien que cela soit vrai dans certains cas, la perception de durabilité peut être, dans une certaine mesure, illusoire. Si le fondement du conflit demeure irrésolu, ce dernier peut rapidement renaître sous une forme quelque peu différente²⁰. Contrairement à ce l'on serait porté à croire, les ententes plus ou moins officieuses qui découlent de la résolution des conflits fondée sur la satisfaction des parties peuvent s'avérer assez solides, étant donné la contribution des participants à leur élaboration. Les spécialistes du MARC ont souvent observé que la compréhension acquise au cours du processus fondé sur la satisfaction des parties favorise la durabilité du règlement tout autant que n'importe quelle entente officielle²¹.

Effet sur les relations

En ce qui a trait aux différends opposant les membres d'une même unité de travail, le succès d'une solution dépendra pour une bonne part de l'effet qu'elle aura sur les relations futures. Cela s'avère particulièrement important au sein des Forces canadiennes, où l'appartenance à une unité de travail tend à être d'assez longue durée et où l'esprit d'équipe est très valorisé. Dans un processus fondé sur le pouvoir ou sur les droits, les rapports entre les parties en litige sont souvent considérés comme un enjeu secondaire n'ayant que peu d'influence sur la recherche d'une solution. Il peut arriver que ces modèles traditionnels tiennent compte des relations entre les parties, mais, souvent, ces considérations sont plutôt superficielles et se limitent aux rapports qui s'observaient dans le contexte des

Les valeurs des Forces canadiennes

Jusqu'ici, nous avons examiné les différents modes de résolution des conflits en milieu de travail. Tout au long de l'analyse, nous avons démontré que le modèle fondé sur la satisfaction des parties, qui est intégré au programme alternatif de résolution des conflits des Forces canadiennes, a le potentiel de régler de façon efficace et exhaustive toute une gamme de conflits en milieu de travail. Reste à savoir si cette approche, compte tenu de sa convenance apparente, sied ou non dans le contexte

	FONDÉE SUR LE POUVOIR	FONDÉE SUR LES DROITS	FONDÉE SUR LA SATISFACTION DES PARTIES
COÛT	■	■ ■ ■	■ ■
SATISFACTION DES PARTIES	■ ■	■	■ ■ ■
DURABILITÉ	■	■	■ ■ ■
EFFETS SUR LES RELATIONS	■ ■	■	■ ■ ■
■ = faible ■ ■ = modéré ■ ■ ■ = élevé			

Tableau I. Aperçu comparatif des méthodes

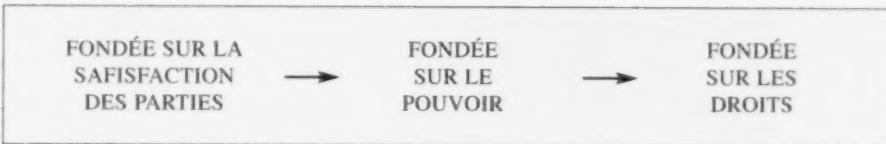


Tableau II. Le continuum de résolution des conflits

manifestations aiguës du conflit. La méthode fondée sur les droits est la seule qui se concentre résolument sur les relations entre les participants. Elle reconnaît l'importance fondamentale des rapports humains en milieu de travail et les traite comme des éléments essentiels à la recherche d'une solution. Compte tenu de sa formule interactive, le MARC, qui est fondé sur la satisfaction des parties, offre aussi un cadre dans lequel peuvent se régler les questions de réintégration lorsque les relations de travail sont devenues dysfonctionnelles.

Vue d'ensemble des diverses méthodes

Quand on examine les divers modèles, on constate que, en dépit des avantages que chacun d'eux offre, aucun n'est idéal pour couvrir toute la gamme des situations de conflit. Cette absence de méthode universelle souligne la nécessité de combiner plusieurs approches pour créer un système exhaustif de gestion des conflits. Dans un tel cadre, l'option fondée sur la satisfaction des parties peut constituer un complément appréciable aux méthodes fondées sur le pouvoir et sur les droits. Comme le montre le tableau I, le modèle fondé sur la satisfaction des parties est un mécanisme relativement peu coûteux et opportun, qui convient bien au rétablissement des relations de travail et à la recherche de solutions durables²².

Une autre différence qu'il convient de souligner est la rigueur relative de chaque processus, allant de souple à très officiel: ainsi, on trouve, dans l'ordre, le processus fondé sur la satisfaction des parties, le modèle fondé sur le pouvoir et finalement celui fondé sur les droits (voir le tableau II). Cette progression axée sur la structure bureaucratique et la rigueur a deux conséquences notables. Le processus de résolution devient de plus en plus prenant et onéreux à mesure que croît l'intervention des procédures et des règlements institutionnels. En outre, le pouvoir décisionnel passe des parties en litige à une tierce partie, suivant la même progression.

« Les membres des forces armées sont tenus de faire passer les intérêts de la société avant leur bien-être personnel. »

des Forces canadiennes. Pour répondre à cette question, nous allons examiner brièvement certains aspects du service militaire, notamment la culture organisationnelle, la structure de commandement et de contrôle et le principe de prudence.

Culture organisationnelle

James Hunt définit la culture organisationnelle comme étant « un système de valeurs et de croyances communes qui s'établit au sein des organisations et guide les comportements de ses membres²³ ». Un des principaux éléments de la culture organisationnelle des Forces canadiennes est la notion que les gens, en tant que personnes ou en tant que membres d'une unité de combat, sont essentiels au succès sur le champ de bataille²⁴. Sans écarter la suffisance des ressources et la pertinence de la doctrine, les forces armées ont toujours considéré comme primordiales la qualité, la motivation et la cohésion de leurs militaires²⁵. Selon cette perspective, qui est axée sur les effectifs, on attache un intérêt particulier à l'unité et à la nécessité, pour les membres, de subordonner leurs besoins personnels à ceux du groupe. Des études sociologiques ont aussi mis en évidence le rôle indispensable de soutien aux soldats que l'unité ou le groupe assume dans des situations de stress élevé, comme le combat²⁶. Même si la fonction exacte que la culture organisationnelle remplit au sein des forces armées continue de susciter des débats, il n'en demeure pas moins que, selon l'opinion générale, la cohésion de groupe est cruciale au combat.

Quelle relation existe-t-il donc entre le MARC et cette dimension de la culture militaire qui est axée sur les effectifs? Comme nous l'avons déjà affirmé, les conflits peuvent nuire au milieu de travail. Non seulement ont-ils un effet néfaste sur les parties concernées, mais, s'ils ne sont pas réglés, ils peuvent prendre de l'expansion et se répercuter sur l'ensemble du groupe, minant du coup la motivation et le rendement. Pour des organisations comme les Forces

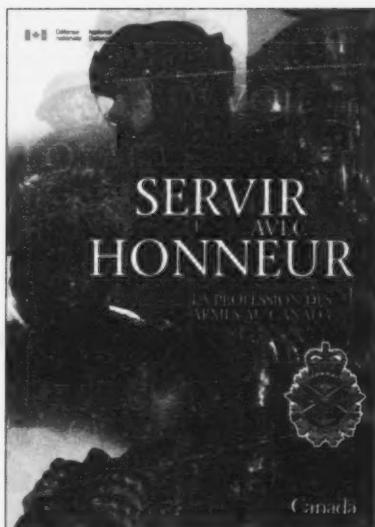
canadiennes, qui misent sur le travail d'équipe, l'érosion de l'efficacité de l'unité peut avoir des conséquences catastrophiques. Le MARC aide à renforcer l'homogénéité, car il permet de s'attaquer aux situations de conflit de façon rapide et efficace. À la base, le MARC vise à amener les gens à régler eux-mêmes leurs différends, ce qui devrait contribuer à accroître l'efficacité et le rendement opérationnel de l'unité.

Étant donné sa souplesse et son caractère non officiel, le MARC offre un moyen d'intervention rapide en cas de désaccord. Il permet ainsi de régler un conflit avant que celui-ci ne prenne racine ou avant qu'il ne s'étende à l'ensemble du groupe. Cet avantage distingue tout particulièrement le MARC du processus fondé sur les droits, lequel peut s'étaler

sur une longue période et, de ce fait, laisser le conflit couver longtemps sans être résolu. Le MARC se concentre sur les causes premières du différend plutôt que sur les symptômes. Ainsi, il favorise l'élaboration de solutions créatives et complètes, offrant des probabilités plus élevées de succès à long terme. Les discussions axées sur la satisfaction des parties peuvent aussi offrir une formule d'échange qui permet de préciser et de définir les normes de comportement au sein du groupe. Le processus donne aux participants l'occasion de mettre en commun leurs attentes et leurs valeurs, ce qui peut mener à une meilleure compréhension et à une plus grande cohésion. Ce type d'interaction s'est révélé particulièrement efficace pour accroître le niveau de compréhension des parties. Le programme alternatif de résolution des conflits des Forces canadiennes a notamment fait ses preuves à cet égard : selon les sondages menés à la suite des interventions, 76 % des participants estiment que l'autre partie a acquis une meilleure connaissance de leur point de vue et 67 % déclarent avoir mieux compris le point de vue de l'autre partie²⁷. Cette compréhension s'ajoute au fait que le MARC impose aux participants la responsabilité d'élaborer eux-mêmes la solution et augmente par la même occasion la probabilité d'en arriver à des résultats qui renforcent les relations interpersonnelles et consolident les valeurs organisationnelles.

Structure de commandement et de contrôle

Comme il est dit dans le manuel des Forces canadiennes intitulé *Servir avec honneur*, « le but fondamental de la profession au Canada est l'application ordonnée et légitime de la force armée selon les directives du Gouvernement²⁸. » Les membres des forces armées sont tenus de faire passer les intérêts de la société avant leur bien-être personnel. Cela se reflète dans la notion de responsabilité illimitée associée au service militaire, en vertu de laquelle les membres doivent risquer leur vie ou même la perdre dans la poursuite des objectifs nationaux. Pour les membres des Forces canadiennes, cette obligation est formulée dans la *Loi sur la défense nationale* : « La force régulière, ses unités et autres éléments, ainsi que tous ses officiers et militaires du rang, sont en permanence soumis à l'obligation de service légitime²⁹. » Comme toute autre force



armée, les Forces canadiennes sont organisées en une structure hiérarchique claire afin d'accomplir leur mission. Cette structure officielle assure des relations de commandement et de contrôle exemptes de toute ambiguïté entre les supérieurs et les subordonnés, au sein desquelles les responsabilités respectives de chaque groupe sont clairement définies. En ce qui concerne la résolution des conflits, une dimension importante de ces relations est la priorité que celles-ci attribuent à la responsabilité du commandement. Non seulement les subordonnés sont-ils tenus d'obéir à la chaîne de commandement, mais les supérieurs doivent quant à eux assurer le bien-être de leurs subordonnés.

Il n'est donc pas étonnant que la mise en œuvre d'un programme alternatif de résolution des conflits dans un tel cadre

organisationnel puisse provoquer une certaine appréhension. Dans les Forces canadiennes, où les officiers ont la responsabilité de s'occuper de leurs effectifs, le recours au MARC peut sembler, pour certains, une atteinte à la réputation des supérieurs et à la crédibilité de la structure de commandement. Dans cette perspective, l'utilisation du MARC pourrait être interprétée comme un signal que la chaîne de commandement est incapable de répondre adéquatement aux préoccupations des membres. Même si cette première impression est bien compréhensible, elle ne correspond pas du tout à l'opinion du haut commandement des Forces canadiennes. Bien loin de le voir d'un mauvais œil, les hauts dirigeants sanctionnent fortement le recours au MARC. Les propos du chef d'état-major de l'Armée de terre en témoignent : « Le MARC est un outil de choix pour faciliter la communication, promouvoir la compréhension mutuelle et favoriser la résolution assidue et durable des conflits. Il devrait être utilisé à son plein potentiel³⁰. »

Outre ces questions de perception, la mise en place d'un nouveau mode de résolution des conflits peut susciter certaines préoccupations quant à l'empiétement sur les responsabilités et l'autorité du commandement. À première vue, il n'est pas déraisonnable de penser que le processus de résolution des conflits mené par des organes de l'extérieur peut empiéter sur les responsabilités traditionnellement attribuées au leadership ou qu'elle risque de contourner la chaîne de commandement. Si l'on y regarde de plus près, toutefois, ces inquiétudes voulant que le MARC remette en question la chaîne de commandement semblent insignifiantes. La résolution des conflits fondée sur la satisfaction des parties n'empêche en rien les supérieurs de jouer un rôle de premier plan dans le règlement des différends. En fait, un des objectifs explicites du programme alternatif de résolution des conflits des Forces canadiennes est justement de soutenir la chaîne de commandement en lui procurant un outil de plus pour régler les conflits en milieu de travail³¹. Cela peut se faire par une formation et un encadrement qui permettraient aux supérieurs d'intervenir de manière plus directe et plus efficace dans la résolution des conflits. Dans les cas plus difficiles, les spécialistes du MARC peuvent fournir une aide à la fois neutre et expérimentée pour diagnostiquer et traiter les

conflits en milieu de travail. Contrairement à nombre de processus fondés sur les droits, le MARC n'a ni l'autorité ni le mandat d'imposer au commandement des solutions de sources externes¹². Le MARC insiste sur la responsabilité des participants dans l'élaboration des solutions, mais le processus est conçu de telle façon que les parties doivent aussi faire appel aux décideurs concernés lorsque la solution proposée a des répercussions sur l'organisation.

Principe de prudence

Les forces armées sont des organisations toutes particulières qui sont investies d'énormes responsabilités. L'action militaire entraîne des risques considérables. Dans certaines circonstances, l'impuissance de l'armée peut provoquer d'importants dommages à l'État, voire son effondrement. Tenant compte des risques associés à l'échec, les organisations militaires observent fondamentalement le principe de la prudence. À ce titre, elles ont tendance à se fier aux méthodes opérationnelles et organisationnelles éprouvées. Comme l'a fait remarquer le major (maintenant colonel) Chris Shelley du Collège militaire royal du Canada :

« ...la mentalité militaire est conservatrice, et pour cause. L'obligation morale qu'a le commandement d'assurer la sécurité physique de l'État contre les attaques pousse les officiers à apprécier ce qui a fait ses preuves au combat et à douter de ce qui est nouveau et qui n'a pas été éprouvé¹³. »

Quand cette prudence s'accouple à l'opinion selon laquelle le succès sur le champ de bataille dépend des qualités individuelles du soldat, on ne peut s'étonner que les forces armées continuent de mettre l'accent sur des méthodes de gestion des ressources humaines qui ont fait leurs preuves et qui sont appliquées depuis longtemps.

« Les conflits non résolus ou mal gérés sont autant onéreux pour les forces armées que pour la société en général. »

Cette approche fondamentalement prudente n'enlève rien à la pertinence éventuelle du MARC pour les Forces canadiennes. Elle peut cependant expliquer une certaine hésitation à adopter de nouveaux outils comme le MARC. Si ce dernier représente, sur le plan organisationnel, une nouvelle façon de résoudre les conflits, nombre de principes et de techniques qui le sous-tendent sont tirés de méthodes traditionnelles bien connues et éprouvées, comme l'importance d'une intervention

rapide et d'une communication dynamique. D'une certaine manière, on peut voir le MARC comme une tentative d'institutionnaliser et d'améliorer des techniques non officielles employées depuis longtemps au lieu d'être perçus comme une toute nouvelle méthode que l'on cherche à instaurer. Nous avons démontré dans le présent article que le MARC s'inscrit parfaitement dans les valeurs des Forces canadiennes. Ce mariage n'est toutefois pas nécessairement bien compris à l'échelle de l'organisation. Un sondage mené en 2002-2003 par la Défense nationale montre que 52 % des répondants ignoraient l'existence du programme alternatif de résolution des conflits en vigueur au Ministère¹⁴. Encore moins nombreux étaient ceux susceptibles de connaître les objectifs du programme ou sa méthodologie. Lorsque l'on combine ce peu de notoriété à la prudence fondamentale des Forces canadiennes, il ne fait plus aucun doute que des efforts résolus s'imposent si l'on veut rendre le MARC entièrement opérationnel dans l'ensemble des Forces canadiennes.

Conclusion

Les conflits non résolus ou mal gérés sont autant onéreux pour les forces armées que pour la société en général. Dans le contexte des Forces canadiennes, les conflits entraînent toutes sortes de coûts : ceux qu'on peut mesurer aisément en temps et en argent, et d'autres, plus difficiles à quantifier, comme le stress personnel et familial, la motivation, la cohésion du groupe et l'efficacité opérationnelle. C'est sans doute dans cette dernière catégorie que les effets des conflits sont les plus percutants.



Des militaires des Forces canadiennes en déploiement opérationnel dans le désert de Helmand, à l'ouest de Kandahar, en Afghanistan.

mettant l'accent sur l'engagement des participants et sur les intérêts fondamentaux, le MARC offre aux parties concernées un moyen de trouver des solutions consensuelles, satisfaisantes et durables.

Comme nous l'avons noté au début, d'aucuns se demandent encore si le MARC s'adapte bien aux valeurs et à la culture des Forces canadiennes. Bien que nous puissions aisément comprendre cette inquiétude, nous soutenons que, loin de constituer une menace, le MARC, qui est fondé sur la satisfaction des parties, peut s'avérer un outil important de promotion et de renforcement des valeurs des Forces canadiennes. Si l'on tient à exploiter le plein potentiel de cette

ressource prometteuse pour le règlement des conflits en milieu de travail, les chefs à tous les niveaux de l'organisation devront la considérer comme une solution non seulement acceptable mais efficace et appréciée. La normalisation du MARC au sein des Forces canadiennes prendra du temps et des efforts soutenus. Une fois pleinement intégrée, par contre, cette méthode devrait produire un rendement considérable grâce à l'augmentation des capacités organisationnelles en matière de gestion des conflits et, par conséquent, grâce à l'amélioration de la motivation des effectifs et à l'accroissement de l'efficacité opérationnelle.



NOTES

1. Christopher Moore, *The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict*, 2^e édition, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1996.
2. Le conflit est défini comme étant « l'expression d'une tension opposant au moins deux parties interdépendantes qui visent des objectifs incompatibles, disposent de ressources limitées et voient l'atteinte de leurs buts entravée par les autres » (Joyce Hocker et William Wilmot, *Interpersonal Conflict*, 4^e édition, Madison, WCB Brown and Benchmark, 1995, p. 21).
3. Coser est d'avis que les conflits interpersonnels peuvent parfois servir de fondement à des changements positifs (Lewis Coser, *The Functions of Social Conflict*, New York, The Free Press, 1964, p. 33-38).
4. Pour connaître les récents résultats des études sur les coûts associés aux conflits en milieu de travail, voir John Ford, *Workplace Conflict: Facts and Figures*, [en ligne], <<http://www.cgassociates.net/Articles.htm>> (consulté le 14 avril 2004).
5. *Ibid.* Selon un sondage mené en 1997 auprès des sociétés figurant au palmarès *Fortune 1000*, 90 % des répondants estimaient que le MARC était essentiel au contrôle des coûts.
6. Dans un contexte juridique, le MARC sert souvent à décrire un règlement obtenu sans recours aux processus judiciaires officiels. Voir Douglas Yam (dir.), *Dictionary of Conflict Resolution*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1999, p. 17-18.
7. Défense nationale, *Programme de gestion des conflits. Directives liées à l'utilisation du mode alternatif de résolution des conflits*, CANFORGEN 064/03 ADMHRMIL, Ottawa, le 22 mai 2003.
8. Défense nationale, *Projet de gestion des conflits*, CANFORGEN 018/00 CEMD/SM, Ottawa, le 1^{er} janvier 2000.
9. En 2004, nous avons mené de façon non officielle un sondage auprès d'officiers supérieurs du Collège de commandement et d'état-major de la Force terrestre canadienne; ce sondage nous a permis de dégager certaines préoccupations voulant que le MARC pouvait nuire à la chaîne de commandement.
10. William Ury, Jeanne Brett et Stephen Goldberg, *Getting Disputes Resolved*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1998, p. 7.
11. Les positions peuvent être interprétées comme étant les désirs d'origine des parties. Par exemple, la partie A obtient une augmentation, ce qui n'est pas le cas de la partie B.
12. On note une augmentation du recours aux processus officiels de résolution des conflits partout dans la société nord-américaine. Un comité d'étude des cours fédéraux des États-Unis révélait en 1989 que le nombre de causes de discrimination en matière d'emploi avait augmenté à lui seul de 2 166 % entre 1970 et 1989 (Ford, *op. cit.*, p. 1).
13. Sur un plan conceptuel, les méthodes fondées sur la satisfaction des parties pourraient s'appliquer à une vaste gamme de situations. Dans les Forces canadiennes, le MARC sert surtout à traiter les différends interpersonnels.
14. Ury et autres, *op. cit.*, p. 11-12.
15. Sur un échantillon d'une dizaine de cas pour lesquels on a eu recours au MARC à la Défense nationale, plusieurs différends de longue date mettant en jeu les droits ont pu être résolus rapidement. (Défense nationale, *Apprendre nos différences*, rapport annuel sur le Programme de gestion des conflits de 2003-2004, Ottawa, le 6 octobre 2004).
16. Au service des postes des États-Unis, les médiations entreprises sous le régime du MARC durent en moyenne quatre heures et ont permis de régler 84 % de tous les différends sans qu'une plainte officielle ne soit déposée. Le service des postes estime que ce programme a permis d'économiser des millions de dollars depuis son introduction. Voir la Common Ground Associates, [en ligne], <<http://www.cgassociates.net/Articles.htm>> (le 27 décembre 2004).
17. Selon cette formule, les résultats possibles se limitent aux positions concurrentes des parties ou à un compromis entre les deux points de vue. Aucune de ces solutions n'offre la garantie de satisfaire toutes les parties ou d'être maintenue à long terme.
18. Common Ground Associates, *op. cit.*
19. En général, les forces armées sont incapables de trouver, sur le marché du travail, des personnes possédant déjà l'ensemble des compétences nécessaires; elles doivent fournir, à l'intérieur, une formation très approfondie et coûteuse.
20. Il est commun, dans les Forces canadiennes, que des membres portent plainte à plusieurs reprises pour des raisons qui semblent liées.
21. Tel qu'il a été rapporté lors de discussions avec des spécialistes du MARC à la Défense nationale.
22. Les indices relatifs sont notionnels et ne s'appliquent pas à tous les cas.
23. James Hunt, Richard Osborn et John Schermerhorn, *Basic Organizational Behavior*, 6^e édition, New York, John Wiley and Sons, 1997, p. 267. [TCO]
24. Pour en savoir plus sur la cohésion des unités et son importance pour les militaires, voir Christopher Straub, *The Unit First*, Washington, National Defence University Press, 1988.
25. Cette opinion relative à la primauté des effectifs est très répandue dans l'ensemble de la littérature militaire. Au Canada, elle est exprimée dans le manuel de la Défense nationale intitulé *Servir avec honneur* (CFP A-PA-005-000 AP-001, Ottawa, 2003).
26. Pour une vue d'ensemble, voir Donna Winslow, « Misplaced Loyalties: Military Culture and the Breakdown of Discipline in Two Peace Operations », dans Carol McCann et Ross Pigeau (dir.), *The Human in Command*, New York, Kluwer Academic/Plenum Publishers, 2000, p. 296.
27. Défense nationale, *Apprendre nos différences*, *op. cit.*
28. Défense nationale, *Servir avec honneur*, *op. cit.*, p. 4.
29. Justice Canada, *Loi sur la défense nationale*, paragraphe 33(1), [en ligne], <<http://lois.justice.gc.ca>> (le 16 avril 2004).
30. Défense nationale, *Application du Programme de gestion des conflits*, LFCO 11-87, Ottawa.
31. Défense nationale, *Programme de gestion des conflits*, *op. cit.*
32. Les processus fondés sur les droits ont souvent l'autorité d'obliger la chaîne de commandement à prendre certaines mesures indiquées.
33. Chris R. Shelley, « A Crisis of Character? Ethical Development in the Canadian Officer », *Revue canadienne de défense*, vol. 25, n° 4 (été 1996), p. 25.
34. Défense nationale, *Apprendre nos différences*, *op. cit.*, p. 18. Les sondages plus récents montrent une nette hausse de notoriété.



Réunion des Musées Nationaux/Art Resource, NY

Le général Napoléon Bonaparte sur le pont d'Arcola, le 17 novembre 1796, peint dans la tenue d'un chef de combat héroïque. Tableau d'Antoine Jean Gros.

MODÈLE INTÉGRATIF D'ÉVALUATION DU LEADERSHIP DANS LES FORCES ARMÉES

par Tim A. Mau et Alexander Wooley

Introduction

Tous les organismes qui fonctionnent bien, qu'ils soient publics, privés ou à but non lucratif, savent qu'ils ne peuvent remplir leur mandat s'ils n'ont pas de bons leaders. Jusqu'ici, le leadership était habituellement l'affaire des cadres supérieurs, mais, de nos jours, on estime en général qu'il faut des meneurs à tous les échelons¹. Le leadership n'est plus considéré comme l'apanage des cadres intermédiaires et des cadres supérieurs. Beaucoup d'organismes pensent qu'il doit être assuré même aux échelons inférieurs.

Les Forces canadiennes ne font pas exception. Elles ont jugé nécessaire de modifier la culture en matière de leadership : non seulement les nouvelles recrues devront posséder des aptitudes pour le leadership, mais il leur faudra mettre ces compétences à l'épreuve. L'un des objectifs que l'on vise aujourd'hui est de former des chefs déterminés. Les Forces canadiennes se sont donné cinq ans pour « établir et appliquer des normes élevées de sélection, de formation et d'évaluation des chefs militaires et

civils de tous les échelons² ». Dans son rapport annuel de 2003, le chef d'état-major de la Défense, le général Raymond Henault, confirmait la détermination des forces armées à encourager le leadership et le perfectionnement professionnel : « Un leadership et un perfectionnement professionnel efficaces sont essentiels pour bâtir les Forces canadiennes de l'avenir. [...] La transformation exigera [...] une pensée visionnaire de même que l'aptitude à inspirer, à habiliter et à constituer des réseaux³ ».

Même si l'on part du principe qu'il est avantageux pour la plupart des organismes de trouver et de former des leaders à tous les échelons, ce qui est loin d'être certain, il n'en demeure pas moins que ce point de vue

Tim A. Mau, Ph. D., est professeur adjoint au Département des sciences politiques de l'université de Guelph.

Alexander Wooley, ancien officier de la Marine royale britannique, a obtenu en 2004 sa maîtrise en études sur la sécurité de l'université de Georgetown.

est peu compatible avec la culture hiérarchique des forces armées, qui repose sur un commandement et un contrôle fonctionnels. Cohen et Tichy, deux sommités dans le domaine du leadership, ont peut-être raison de qualifier d'anachroniques les structures que présentent les robustes organismes du secteur privé et dans lesquelles évoluent ceux qui commandent et ceux qui obéissent⁴. Nous croyons toutefois qu'il est prématûré de renoncer à ce type de structure dans les forces armées.

Quels genres de leadership et de perfectionnement du leadership devraient donc adopter les Forces canadiennes? Est-il possible de trouver un juste milieu entre l'obéissance aveugle aux ordres d'un supérieur (leadership autoritaire) et un leadership variable et partagé (leadership de participation, leadership mobile ou leadership discret)? Par ailleurs, le fait d'être un meneur ou de faire preuve de leadership pourrait-il avoir un sens différent en fonction du poste occupé dans les forces armées?

Le présent article vise à stimuler le débat sur ces questions en présentant un modèle intégratif préliminaire qui pourrait s'appliquer aux Forces canadiennes. Est-il possible, comme on le dit souvent, de former des leaders à tous les échelons d'un organisme? Peut-être, bien que peu de données empiriques étayent cette assertion. En tout cas, nous ne pensons pas que les théories ou les modèles de leadership actuels puissent s'appliquer systématiquement à tout l'organisme, depuis le dirigeant jusqu'à l'employé le plus subalterne. Ainsi, est-il raisonnable de dire que tous les employés pourraient faire preuve d'un leadership charismatique ou transformationnel? Certains chercheurs répondraient assurément par l'affirmative⁵. D'après nous, c'est possible mais très improbable. Les employés subalternes peuvent faire montre de leadership mais d'une manière sans doute très différente de celle des cadres supérieurs, qui sont chargés de la planification et de la vision stratégiques, des responsabilités confiées habituellement à des leaders transformationnels.

C'est pourquoi nous estimons que, pour être utile, un modèle de leadership doit tenir compte de la structure hiérarchique. C'est particulièrement vrai dans le cas des forces armées, où l'importance accordée au leadership stratégique n'est pas le seul élément qui distingue les officiers supérieurs de leurs subordonnés. Les Forces canadiennes fonctionnent dans des situations très variées, allant de la paix à la guerre, en passant par le maintien de la paix, lequel inclut la coopération entre les civils et les militaires. L'efficacité d'un type de leadership varie selon ces situations. Par ailleurs, il faut tenir compte de la dimension politique des activités quotidiennes. À la chaîne de commandement militaire s'ajoute un commandement civil, assumé par le

ministre et le sous-ministre de la Défense nationale. Un modèle intégratif du leadership militaire doit considérer ces éléments importants et d'autres facteurs extérieurs à l'organisation. Il faudra certainement mener des recherches plus approfondies pour évaluer la validité du modèle proposé, mais il est probable que ce dernier stimule considérablement le débat sur la manière dont les Forces canadiennes devraient concevoir et définir le leadership et son perfectionnement.

Le leadership dans les forces armées

Survol théorique

Plusieurs théories sur le leadership ont vu le jour au cours des années. Dans le cadre du présent article, nous nous contenterons toutefois d'en faire le survol. Selon la première théorie, la théorie dite du « grand homme », le leadership est inné, et seul un petit nombre de personnes est capable d'être de grands leaders. Il y a eu ensuite la théorie du big-bang, selon laquelle la conjugaison d'événements extraordinaires transforme des êtres ordinaires en puissants leaders. Les années 1940 et 1950 ont vu se multiplier les études relevant de la théorie de la personnalité, qui cherchaient à déterminer quelles caractéristiques personnelles et quelles compétences techniques, interpersonnelles et conceptuelles possédaient les grands meneurs d'hommes. Un certain nombre de chercheurs continuent de se baser entièrement ou en partie sur cette vision des choses⁶.

Puis une nouvelle tendance s'est affirmée : la théorie behavioriste. Les chercheurs se sont intéressés aux actions et aux comportements de ceux qui étaient de bons meneurs d'hommes et de ceux qui ne l'étaient pas. Ils ont essayé de classer les comportements afin de mieux comprendre comment s'exerce un leadership efficace. Ces études étaient généralement basées sur les résultats de questionnaires distribués aux employés. Ces questionnaires, qui présentaient des comportements très généraux, visaient à déterminer dans quelle mesure le leader se focalise sur ce qu'il faut faire ou sur les rapports interpersonnels. Une telle analyse a permis de relever différents genres de leadership, allant du leadership autoritaire ou directif au leadership de participation, en passant par le leadership démocratique ou consultatif.

Les théories situationnelles ou celles de la contingence structurelle, qui tentaient d'expliquer le leadership sous l'angle de facteurs contextuels tels que la nature du travail à accomplir, les caractéristiques des suiveurs ou le milieu externe, sont apparues dans les années 1960 et 1970. Des études fondées sur ces théories ont tenté de déterminer si certains comportements ou certaines caractéristiques des leaders seraient efficaces dans toutes les situations, en partant de l'hypothèse qu'elles ne le seraient pas. Cette perspective contraste vivement avec les théories universalistes, lesquelles prescrivent des comportements qui sont censés donner les meilleurs résultats dans toutes les situations.

« C'est pourquoi nous estimons que, pour être utile, un modèle de leadership doit tenir compte de la structure hiérarchique. »

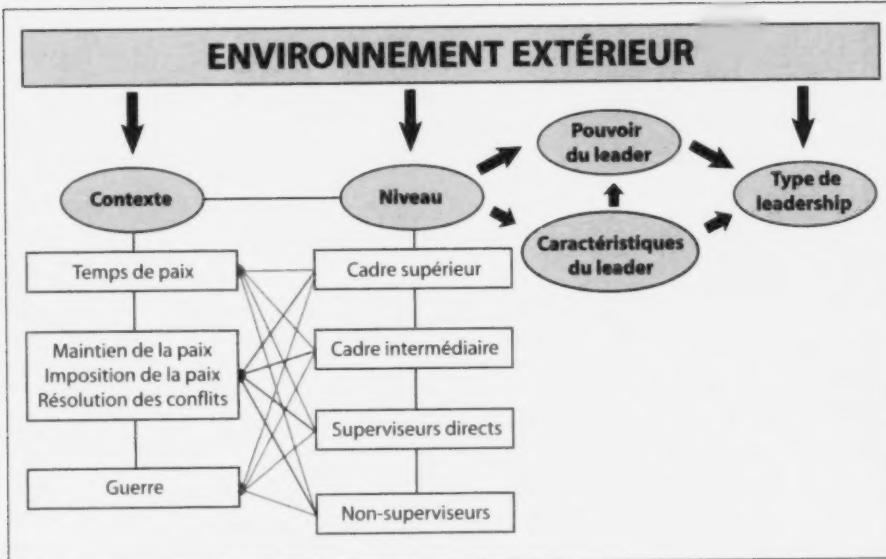


Figure 1. Modèle intégratif du leadership dans les forces armées.

Finalement, certains chercheurs ont tenté d'étudier le leadership sous un angle beaucoup plus large et ont conçu des modèles généraux, incluant diverses variables. Gary Yukl, par exemple, tient compte de la situation, de la personnalité, du pouvoir et d'autres variables qu'il juge pertinentes pour la compréhension du leadership⁷. C'est une démarche utile pour l'étude plus générale du leadership. Malheureusement, jusqu'ici, peu de chercheurs ont proposé des modèles intégratifs⁸. Nous présentons ci-dessous notre modèle, qui a été expressément conçu pour les forces armées.

Modèle intégratif préliminaire

Comme tous les modèles, le nôtre vise à représenter visuellement des recherches vastes et complexes et à en faire la synthèse. En fait, il s'agit d'un modèle de compréhension du leadership qui répond aux besoins des Forces canadiennes. Ce modèle (voir la figure 1) prend nettement une orientation « situationnelle » ou « de contingence », car nous partageons le point de vue de Fred Fielder, éminent professeur de psychologie dont la théorie de la contingence a révolutionné l'étude du leadership. Selon Fielder, « il est vain de parler du leadership sans tenir compte de la situation »⁹.

Les théories situationnelles ou celles de la contingence reposent d'ordinaire sur l'hypothèse voulant que différentes conduites ou caractéristiques sont efficaces dans différentes situations et qu'aucune d'entre elles n'est forcément la meilleure dans tous les cas. Au cours des années, les chercheurs ont interprété de nombreuses manières la notion de situation; pour certains d'entre eux, il s'agissait de l'environnement physique; pour d'autres, de la motivation des membres du groupe, de la structure de l'organisation, de la difficulté, de la complexité ou du caractère stressant de la tâche à accomplir. Notre conception de la situation est quelque

à tous les échelons. Personne n'a encore déterminé comment on gère efficacement les hommes pour les amener à combattre; il faut prendre leur tête¹⁰. » Notre modèle tient également compte des *facteurs environnementaux* ainsi que des *caractéristiques* et du *pouvoir* d'une personne, qui façonnent manifestement le leadership dans les forces armées.

Le premier élément à considérer lorsqu'on étudie le leadership dans les Forces armées est le contexte. La qualité du leadership sera définie différemment selon les trois situations les plus courantes : la paix, le maintien de la paix et la guerre. Pour les Forces canadiennes, la paix constitue le contexte opérationnel habituel, car aucune menace militaire traditionnelle ne plane chaque jour sur le pays. Ce contexte comprend les activités de coopération civilo-militaire, telles que les mesures d'urgence prises en cas de catastrophe nationale (pour combattre les incendies qui ont ravagé l'intérieur de la Colombie-Britannique en 2003, par exemple).

Le maintien de la paix comprend les situations où les Forces canadiennes sont invitées à participer avec des forces alliées à des opérations commandées par l'Organisation des Nations Unies (ONU) ou par l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) ou encore à des opérations bilatérales ou multilatérales. Ces missions supposent l'application de la doctrine de coopération civilo-militaire. Bien que les militaires canadiens qui y participent ne soient pas « en guerre », ces situations sont souvent instables et hostiles, ce qui pose naturellement des problèmes particuliers sur le plan du leadership. Tout récemment, ces missions ont inclus l'envoi de ressources navales dans la mer d'Arabie afin d'aider la coalition multinationale à lutter contre le terrorisme mondial.

La guerre est le dernier contexte dans lequel s'exerce le leadership militaire. Bien que les militaires canadiens se soient rarement trouvés dans une telle situation, le

peu différente. Selon notre modèle, le *contexte* dans lequel s'exerce le leadership et le *poste* occupé déterminent en grande partie les caractéristiques et les compétences des meneurs et donc le type de leadership requis¹⁰. John Kotter, professeur à la Harvard School of Business, était conscient de la nécessité de cette distinction, comme en témoigne la déclaration suivante : « En temps de paix, une armée peut généralement survivre si elle est bien administrée [...] et si elle a de bons leaders aux rangs supérieurs. En revanche, en temps de guerre, elle a besoin d'un leadership solide

Canada continue de juger que la raison d'être de sa politique de défense est de disposer de forces maritimes, terrestres et aériennes polyvalentes et aptes au combat¹². Cette situation, qui est extrêmement instable et stressante, requiert un type de leadership particulier.

Un deuxième élément important à considérer est la distinction entre les différents types de leadership observés aux divers échelons de la chaîne de commandement. Ainsi, le leadership du chef d'état-major de la Défense ou d'un général diffère de celui d'un officier de rang subalterne. Notre modèle inclut les trois paliers que l'on distingue généralement dans la gestion des organisations : cadre supérieur, cadre intermédiaire et superviseur direct¹³. Il comporte une quatrième catégorie, celle des non-superviseurs, afin de tenir compte de l'idée répandue que les organismes devraient se doter de leaders à tous les échelons. La distinction que nous établissons entre le grade et le type de leadership n'est nullement absolue. Le but principal de notre exercice est de montrer que le type de leadership que les Forces canadiennes aimeraient instiller chez leurs membres variera en fonction du grade, des fonctions, du rôle ou de la mission.

Le rôle des hauts gradés est surtout de déterminer un cadre stratégique pour la planification de la défense et la prise de décision. L'essentiel est que la vision, le mandat et la mission retenus puissent guider et motiver tous les militaires. À ce niveau figureraient certainement le chef et le vice-chef d'état-major de la Défense, les divers autres sous-chefs et peut-être les officiers généraux. Cependant, comme les militaires doivent rendre des comptes aux Canadiens, ces derniers doivent approuver, du moins implicitement, le rôle que l'armée jouera dans la société. Cette surveillance civile est maintenue par notre système politique, ce qui signifie que le leadership stratégique est aussi exercé par le ministre de la Défense (qui, selon la tradition parlementaire du Canada, est tenu de rendre des comptes au peuple) ainsi que par le sous-ministre et les divers sous-ministres adjoints de la Défense, qui ont tous pour fonction de donner au ministre un avis éclairé en matière de politique et de gestion.

Sur le plan de la *realpolitik*, le Canada peut rarement prendre des décisions stratégiques, car sa participation aux opérations multilatérales est relativement



La Grande Guerre a présenté de nombreuses situations où il fallait faire preuve d'un leadership convaincant. La défense du Bois du Sanctuaire, par le capitaine Kenneth Keith Forbes.

CNA 19880266-001

faible. Il fournit habituellement des forces pour combattre ou pour maintenir la paix dans le cadre d'opérations commandées par l'ONU ou par l'OTAN ou en tant que membre d'une coalition; toutefois, ce sont d'autres puissances qui fixent les objectifs stratégiques. Il y a eu des exceptions seulement lorsque des menaces pesaient sur le pays, par exemple, durant la crise d'Oka, en octobre 1990, ou lorsque des chalutiers espagnols ont pêché illégalement sur la côte est, en 1995. Ottawa a alors adopté une stratégie et a demandé aux forces armées d'aider à assurer la sécurité de la nation. Une situation similaire pourrait se produire si une menace asymétrique, un attentat terroriste par exemple, pesait sur le territoire canadien.

Le leadership est également assumé par les gestionnaires intermédiaires. Cette catégorie comprendrait les officiers semi-supérieurs (colonels, lieutenants-colonels, majors) et les sous-officiers supérieurs (adjudants-chefs, adjudants-maîtres, adjudants, sergents), qui doivent exercer un leadership au sein d'unités d'une certaine importance. Ils doivent entre autres établir des objectifs et des normes pour les équipes et les groupes. Il est devenu prioritaire de s'assurer en particulier que les sous-officiers supérieurs participent davantage au processus décisionnel, puisqu'ils jouent un rôle extrêmement important dans la transmission des valeurs, l'inculcation de la discipline et le soutien moral¹⁴.

Aux échelons inférieurs, il est possible de prendre en considération le leadership des superviseurs directs. Les membres de cette catégorie, qui comprend les officiers subalternes (capitaines, lieutenants, sous-lieutenants) et les sous-officiers subalternes (caporaux-chefs, caporaux), doivent s'assurer que les tâches sont

remplies et que leurs subordonnés reçoivent l'aide et les conseils nécessaires à leur épanouissement personnel et professionnel.

La dernière catégorie, celle des non-superviseurs, comprend les militaires (simples soldats et grades correspondants), auxquels on ne demandait pas auparavant de faire preuve de leadership. Aujourd'hui, on veut non seulement promouvoir le leadership chez les membres des forces armées mais aussi recruter des personnes possédant des aptitudes intellectuelles et des capacités de leadership. Ces personnes n'auront probablement pas beaucoup d'occasions d'exercer leur leadership, mais il se présentera peut-être des situations précises où leur capacité dans ce domaine sera nécessaire et désirable.

Le modèle comprend d'autres paramètres, tels que le pouvoir, la personnalité ou l'environnement, qui influent sur le type de leadership approprié au contexte et à l'échelon. De même, plusieurs aspects fondamentaux de l'environnement ont une incidence importante sur le leadership militaire. L'un d'entre eux, que nous avons évoqué précédemment, est que, sur le plan politique, les Forces canadiennes sont sous l'autorité de civils. Malheureusement, peu de citoyens ou d'élus comprennent les forces armées ou apprécient leur rôle dans la société, ce qui signifie souvent que la vision stratégique des politiciens n'est pas la même que celle des militaires. Même lorsque la structure des militaires canadiens fait l'objet d'une vision convergente, la politique budgétaire est telle que les forces armées ont rarement les ressources requises pour remplir leur mandat. Les questions économiques sont donc cruciales.

La mondialisation est une dimension non négligeable. Les interventions militaires sont souvent bilatérales ou multilatérales. Compte tenu du principe d'interopérabilité, cela signifie que les Forces canadiennes sont portées à intégrer sans heurt le personnel, les tactiques, la formation et la technologie dans leurs trois services et en fonction des forces alliées. En même temps, comme nos troupes se déploient dans le monde entier, elles suscitent sans cesse de nouvelles attentes et demandes culturelles et sont exposées à des questions juridiques et éthiques qu'elles connaissent mal. Le règlement de ces questions demande de toute évidence un type de leadership particulier.

Les innovations technologiques sont aussi un facteur environnemental qui joue sur le leadership militaire. Grâce à elles, les responsabilités et la prise de décision ont été déléguées à des échelons inférieurs, ce qui, conjugué à l'évolution du concept de guerre de manœuvre, a radicalement transformé la compréhension et l'exercice du leadership.

Enfin, la culture organisationnelle, politique et sociale¹⁵ constitue un autre facteur qu'il faut évidemment considérer. Il ne s'agit là que d'un petit nombre d'éléments environnementaux qui influent sur le leadership militaire; il existe d'autres paramètres importants que nous n'avons manifestement pas inventoriés. Toutes les influences environnementales externes devraient être jugées pertinentes et être analysées plus en profondeur à mesure que le modèle sera affiné.

Par ailleurs, il ne faut pas négliger l'importance de la personnalité et du pouvoir. Le pouvoir et l'influence sont au cœur de nombreuses définitions du leadership. Il est donc essentiel de déterminer sur quoi repose le pouvoir d'un leader, dans quelle mesure ce pouvoir dépend des fonctions ou de la personnalité de celui qui l'exerce et de quelle manière il peut changer avec le temps. Ainsi, des officiers qui, à un certain stade de leur carrière, ont fait montre d'un leadership basé sur leurs fonctions peuvent exercer plus d'ascendant sur leurs subordonnés après avoir fait preuve de courage lors d'une mission ou d'un déploiement. Bref, la base du pouvoir d'un leader n'est pas statique; elle peut changer, et elle le fait, avec le temps. Il est important d'inclure cette variable afin de tenir compte de l'importance de la dynamique qui se crée entre celui qui mène et ceux qui suivent.

Il faut examiner de la même manière la personnalité et les compétences des leaders. Les postes de responsabilités demandent généralement toutes sortes de compétences cognitives, techniques et interpersonnelles; il est possible d'acquérir et d'affiner ces compétences si l'on s'en donne la peine¹⁶. Par ailleurs, les compétences requises dépendent du contexte dans lequel s'exerce le leadership. Comme l'indique le modèle, les compétences et la personnalité du leader déterminent, dans une certaine mesure, son pouvoir.

La dernière composante du modèle intégratif est le type de leadership. Ce terme renvoie aux divers types de leadership relevés par les chercheurs : transactionnel et transformationnel, charismatique, discret, primaire, obligeant, autoritaire, etc. Dans son étude sur le leadership dans la fonction publique, Joan Price Boase observe que les styles de leadership varient selon la situation : « Somme toute, il faut noter qu'aucun type de leadership n'est efficace dans toutes les situations. Les hauts fonctionnaires doivent être flexibles, car ils travaillent dans une organisation complexe et instable¹⁷. » Si cela est vrai pour la fonction publique, ce l'est encore plus pour les forces armées, étant donné leur plus grande complexité et leur organisation plus instable. Les militaires aux divers échelons de la chaîne de commandement

« Pour les Forces canadiennes, la paix constitue le contexte opérationnel habituel, car aucune menace militaire traditionnelle ne plane chaque jour sur le pays. »

« Les innovations technologiques sont aussi un facteur environnemental qui joue sur le leadership militaire. »

Analyse

Comme nous l'avons noté, les premiers travaux sur le leadership étaient axés sur la personnalité du leader. Des centaines d'études ont été menées pour déterminer quelles caractéristiques il fallait posséder pour être un bon dirigeant et quelles qualités un leader devait impérativement posséder. La théorie de la personnalité et la théorie behavioriste semblaient s'appliquer particulièrement aux forces armées. Les principales guerres des deux derniers siècles ont révélé des leaders célèbres : Nelson, Napoléon, Wellington, MacArthur, Patton, Schwarzkopf, etc., dont les styles de leadership pouvaient être étudiés et faire des émules.

Bien que la formule impérative ou coercitive soit encore jugée efficace, de récentes recherches, notamment celles de Goleman, Boyatzis et McKee, ont montré que cette technique, qui est associée d'ordinaire à la structure traditionnelle de commandement des forces armées, est en fait la moins efficace dans la plupart des situations. Ces chercheurs ont noté que le modèle de leadership qui convient le mieux sur le champ de bataille est en train de changer. Les armées modernes ont de plus en plus recours à des styles de leadership visant à donner le sens des responsabilités, l'esprit de corps et l'esprit d'équipe pour contrebalancer le style de commandement impératif qui a longtemps été la norme¹⁸.

Selon les recherches récentes, les bons dirigeants ont tendance à s'effacer et valorisent l'organisation et ses employés. Jim Collins, chercheur indépendant à la tête d'un laboratoire de recherche en gestion au Colorado, dépeint les leaders de cinquième niveau, les cadres supérieurs, comme des personnes humbles mais ambitieuses sur le plan professionnel. Ils ont de l'ambition non pour eux mais pour leur organisation; ils attribuent aux autres le mérite qui leur revient et ils acceptent d'être blâmés quand les choses tournent mal¹⁹. De même, Robert Goffee et Gareth Jones, les fondateurs de Creative Management Associates, une société-conseil londonienne spécialisée dans l'organisation, remarquent que les bons leaders sont des êtres sensibles et d'abord faciles²⁰. Toutefois, si les théories de la personnalité et les théories behavioristes ont peut-être encore des mérites, les nouvelles tendances, telles que la théorie situationnelle, sont les plus prometteuses pour la compréhension du leadership dans les forces armées.

devront, selon le contexte, exercer différents types de leadership. Aucun type de leadership ne convient à tous les échelons, et il se peut que les circonstances obligent les membres d'un échelon donné à adopter différents styles.

Peu de professions présentent des situations aussi extrêmes que la profession des armes. En temps de paix, l'un des extrêmes, les Forces canadiennes ont besoin d'être solidement gérées par les échelons supérieurs, comme n'importe quel autre grand organisme public. Elles présentent donc un système hiérarchique typique d'un milieu de travail transactionnel : obéissance, autorité officielle, récompenses, sanctions. Pourtant, les forces armées ne sont pas un milieu de travail ordinaire. Compte tenu des contextes (voir la figure 1), les militaires doivent, la majeure partie du temps, remplir des tâches qui n'ont pas grand-chose à voir avec celles qui leur seront confiées en temps de guerre ou lors de missions de maintien de la paix.

Pour être efficaces, les Forces canadiennes doivent pouvoir s'adapter lorsque les circonstances et les instances supérieures l'exigent. Le paradoxe est que, même si la plupart des militaires canadiens poursuivent presque toute leur carrière en temps de paix, les organisations militaires entraînent leurs membres pour faire la guerre. Quoique les Forces canadiennes soient une grande organisation qu'il faut gérer au jour le jour, leur raison d'être est d'entraîner leurs membres à fonctionner dans les deux autres types de situations. Elles ont pour fonction de protéger les Canadiens et leurs intérêts. Les programmes de



Le général sir Julian Byng, l'officier britannique auquel le Corps canadien doit sa transformation en une formidable machine de guerre.

Album du Musée canadien de la guerre, photo 19880113-000, p. 35



Defense nationale, photo Z-818, Unité de photographie des Forces canadiennes

Le major-général Bertram M. Hoffmeister, commandant de la 5^e Division blindée, de mars 1944 à juin 1945. Le général Hoffmeister est réputé l'un des meilleurs officiers généraux canadiens ayant servi pendant la Seconde Guerre mondiale.

perfectionnement du leadership devraient donc être axés sur l'efficacité du leadership au cours d'opérations guerrières ou d'opérations de maintien de la paix plutôt qu'en temps de paix.

Par ailleurs, les différents contextes présentés à la figure 1 ne sont pas isolés les uns des autres. Ils peuvent se chevaucher, et il est possible d'enseigner dans un contexte les leçons tirées d'un autre contexte. Ainsi, la motivation est un facteur psychologique fréquemment présenté comme fondamental pour remporter la victoire. Elle est le produit du leadership, mais elle peut et devrait être insufflée et renforcée en temps de paix et servir de levier en cas de besoin. Les hauts gradés peuvent renforcer le moral sur le plan stratégique grâce à de solides programmes de recrutement et de conservation du personnel, une bonne communication à tous les échelons, de meilleures soldes et conditions de vie et des rotations équitables. Au rang des superviseurs, les meneurs renforcent la motivation sur le plan tactique en faisant sentir à leurs subordonnés qu'ils sont bien traités et bien dirigés et qu'ils ont la possibilité d'être entraînés, d'acquérir des connaissances techniques, de prendre des congés et d'obtenir de l'avancement. La motivation suscite, tant chez les dirigeants que chez leurs subordonnés, des qualités universellement appréciées : la confiance, la force de caractère et la résistance.

Il y a aussi chevauchement au point de vue conceptuel. Sur le plan stratégique, une bonne gestion en temps de paix est la base d'un bon leadership dans n'importe quel contexte. En temps de paix, peu de personnes aimeraient être sous les ordres d'un leader remarquable mais d'un piètre gestionnaire. Selon un manuel utilisé dans les cours sur le leadership offerts aux officiers de la marine américaine : « Une organisation efficace est généralement bien gérée; la gestion fait partie intégrante du leadership. Généralement, le leadership n'est pas efficace si la gestion laisse à désirer; les bons officiers doivent avoir des compétences en leadership et en gestion²¹. »

Toutefois, la rigidité du leadership transactionnel n'est pas compatible avec la guerre, vu la nature de cette dernière. Selon Eric Clemons, professeur à la Wharton School of Business de l'université de la Pennsylvanie, et Jason Santamaria, un associé de la compagnie Morgan Stanley, à New York, et ancien artilleur de la US Marine Corps, quatre facteurs humains et environnementaux caractérisent les conflits armés : la friction, l'incertitude, le désordre et l'instabilité²². Cela explique peut-être pourquoi le leadership et la guerre ont toujours été étroitement liés. La guerre se caractérise par l'instabilité, le chaos et le changement; faire preuve de leadership, c'est innover devant le changement. Comme l'observent Conger et Kanungo, un environnement en crise est jugé plus réceptif au leadership en général et plus ouvert aux propositions de changements radicaux²³.

En ce qui a trait au pouvoir (voir la figure 1), on peut généraliser et dire que, en temps de paix, plus le poste est élevé, plus il exige du leadership. Toutefois, on s'est rendu compte ces dernières années que cela ne s'applique pas aux missions de maintien de la paix et, encore moins, en situation de guerre, vu la nature des conflits et les nouveaux facteurs environnementaux, tels que la technologie ou le concept de la guerre de manœuvre. Dans ce cas, les officiers supérieurs et les hauts fonctionnaires doivent continuer de faire preuve de leadership sur le plan stratégique, mais le leadership doit s'exercer à tous les échelons pour que les militaires « puissent mieux faire face à l'incertitude, au désordre et à l'instabilité des combats²⁴ ».

Les décisions prises aux échelons inférieurs doivent toutefois être compatibles avec l'intention du commandant et servir cette dernière. L'objectif est de donner aux personnes au cœur de l'action la possibilité de tirer parti de données ponctuelles dont ne disposent pas leurs supérieurs, tout en respectant bien sûr les objectifs stratégiques de ces derniers. Il devrait être évident que, pour servir l'intention du commandant, il faut penser comme le commandant. C'est là encore une capacité qui peut s'enseigner et se cultiver en temps de paix.

Comme on l'a vu, la tâche principale des leaders de rang supérieur est d'élaborer un cadre stratégique et de donner une vision, un mandat et une mission

pouvant guider et motiver tous les membres des Forces canadiennes. Cela s'appliquera toujours aux trois contextes. Les compétences requises peuvent varier en fonction de la situation, mais les caractéristiques et le style de leadership demandent des transformations moins radicales que celles que doivent effectuer les cadres intermédiaires et les superviseurs directs lors du passage au maintien de la paix et à la guerre. Dans ces circonstances, les dirigeants sur le terrain doivent motiver leurs subordonnés face au danger et à des situations très instables.

Nous avons noté précédemment que certaines leçons tirées en temps de paix seraient utiles pour les missions de maintien de la paix ou en cas de guerre. D'après nos recherches, l'inverse est également vrai. Il est difficile d'inculquer en temps de paix les caractéristiques, les compétences et les styles de leadership que requièrent les deux autres contextes, mais cela n'est pas impossible. Ainsi, les marines américains suivent un entraînement très poussé et à grande échelle; au cours des exercices majeurs, ils utilisent de vraies munitions afin d'acquérir des qualités de leadership et de se donner confiance¹⁰. Nos recherches et notre modèle indiquent que, pour accroître le leadership transformationnel dans les Forces canadiennes, l'entraînement en temps de paix devrait devenir transformationnel, être décentralisé et être axé à la fois sur le travail d'équipe et sur le rôle individuel. Si le changement et l'instabilité sont des constantes en cas de guerre et d'imposition musclée de la paix, l'entraînement au leadership en temps de paix devrait permettre de faire face au changement dans toutes sortes de situations.

Conclusion

Il n'est pas surprenant que les Forces canadiennes tiennent aujourd'hui à former des leaders d'une qualité exceptionnelle. Presque tous les organismes publics et privés qui veulent demeurer compétitifs à l'ère de la mondialisation ont compris que la seule façon d'y parvenir est d'investir dans le leadership. Ce qui est remarquable, c'est sans doute la nature de la croisade entreprise. Les Forces canadiennes font de réels efforts pour concevoir et appliquer une stratégie visant à former des leaders non seulement aux rangs supérieurs, où l'on a pensé pendant longtemps que résidait le « vrai » leadership, mais à tous les échelons.

Il reste à voir dans quelle mesure les Forces canadiennes peuvent contrebalancer un type de leadership autoritaire ou coercitif en utilisant des méthodes plus démocratiques et davantage axées sur la participation. De toute manière, les événements vont peut-être provoquer des changements dans les programmes de formation. La réalité des opérations guerrières du

« Pour être efficaces, les Forces canadiennes doivent pouvoir s'adapter lorsque les circonstances et les instances supérieures l'exigent. »

XXI^e siècle semble influer sur l'évolution du leadership transformationnel exercé par les leaders subalternes. La révolution dans les affaires militaires et les répercussions des attentats du 11 septembre 2001 ont amené les Américains à confier un plus grand rôle aux petites unités, qui possèdent une plus grande autonomie et prennent des décisions ponctuelles, comme c'est le cas des forces d'opérations spéciales, qui luttent contre le terrorisme mondial, et des officiers subalternes de l'armée et de la US Marine Corps, qui se battent contre les insurgés en Irak.

Si les militaires canadiens désirent vraiment former des leaders transformationnels à tous les échelons, ils ne doivent pas tarder à mener à bien les réformes importantes amorcées dans la formation des leaders. Surtout, il faut préciser quelle est la marge de manœuvre afin que les leaders se conforment à la structure de commandement et de contrôle qui est nécessaire dans les forces armées.

Tout compte fait, il ne sera peut-être pas possible d'appliquer un modèle où tous les membres de la chaîne de commandement seraient tenus de faire pleinement et constamment preuve de leadership. Pour les opérations guerrières et certaines opérations de maintien de la paix, il faudra probablement utiliser la formule autoritaire. Pourtant, en cas de combat, il est toujours possible que surviennent des situations où la vie et la mort sont en jeu et où même les personnes les plus subalternes devront réagir spontanément, judicieusement et sans ordre direct à un événement totalement inattendu.

Cela signifie que l'exercice du leadership dans les forces armées est beaucoup plus complexe que dans la plupart des autres organismes. Nous avons tenté de rendre compte de cette complexité grâce à un modèle intégratif. Nous voulions qu'il soit le plus simple possible, mais qu'il puisse s'appliquer à l'étude du leadership militaire.

D'après ce modèle, tenir compte du contexte dans lequel fonctionnent les militaires et de la position qu'ils occupent dans la hiérarchie est capital pour déterminer le style de leadership approprié. Selon le contexte et la personne qui dirige les opérations, il faut différents styles de leadership. Par conséquent, le leadership

« La réalité des opérations guerrières du XXI^e siècle semble influer sur l'évolution du leadership transformationnel exercé par les leaders subalternes. »



Défense nationale, photo PC-2479

La quintessence même du leadership dans l'aviation. Le vice-maréchal de l'Air Clifford M. « Black Mike » McEwen (à droite), alors commandant du 6^e Groupe (Aviation royale du Canada).

particulier aux forces armées exigera de ceux qui l'exercent d'être capables de choisir un style adapté à une situation donnée. Cela pose d'énormes problèmes. Même les leaders qui ont le plus d'expérience auront du mal à adapter leur *modus operandi* à la situation. Les militaires plus jeunes, occupant des postes subalternes, seront peut-être déroutés par le manque de précision dans la caractérisation des leaders et des styles de leadership. Pour qu'une telle conception du leadership ait une

des problèmes qu'il pose. Il faudra continuer de le raffiner et de le mettre à l'épreuve; il devrait toutefois fournir à d'autres chercheurs un cadre pour entreprendre la tâche, difficile mais essentielle, de conceptualiser correctement le leadership dans les Forces canadiennes.

RMC

chance de réussir à tous les échelons, les forces armées devront investir considérablement dans la formation et le perfectionnement du personnel.

Les styles de leadership seront aussi établis en fonction des compétences et de la personnalité du leader. Pour ce faire, la mise au point de modèles de compétences, que les Forces canadiennes ont commencé à effectuer, est très pertinente. De surcroît, le modèle requiert l'analyse des aspects du pouvoir que possède le dirigeant et l'incorporation de ces données dans l'évaluation générale des styles de leadership utilisés. Il s'agit d'une reconnaissance explicite de l'importance de la perception et des besoins des dirigés dans l'attribution du leadership. Enfin, il faut bien comprendre l'environnement externe, car il influe sur tous les aspects du leadership militaire.

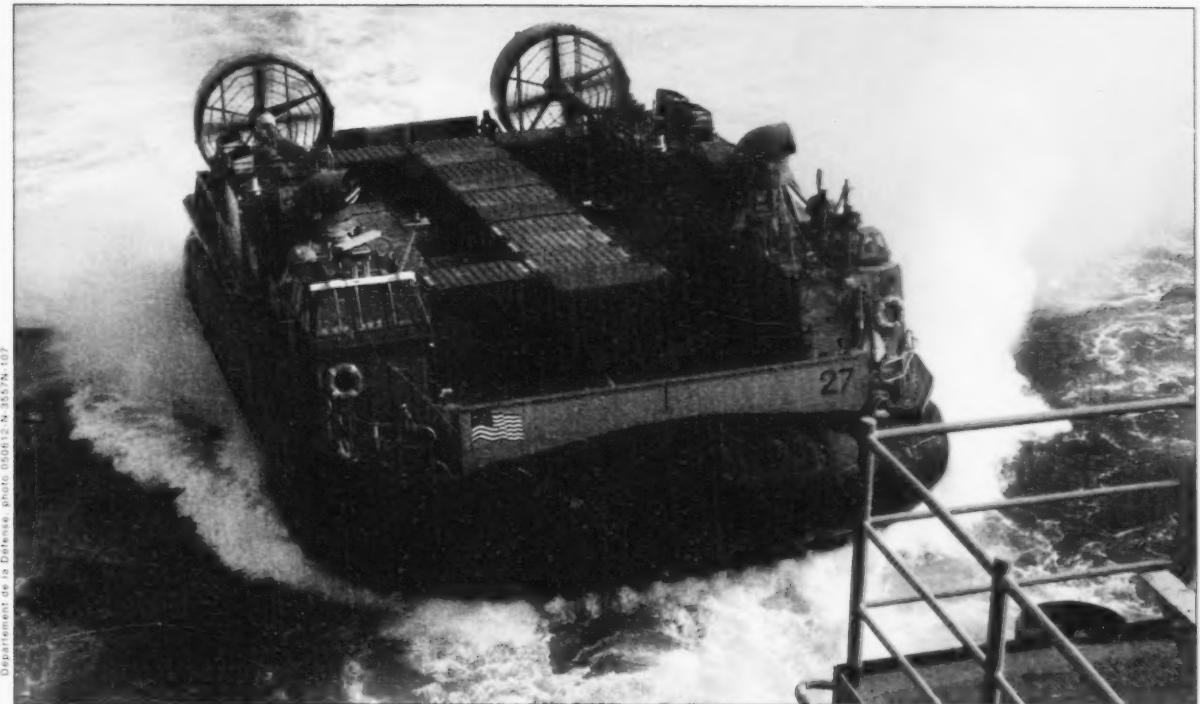
Tout compte fait, le modèle intégratif représente la première étape d'un long processus d'investigation de l'exercice du leadership militaire et

NOTES

1. Voir, par exemple, James Kouzes et Barry Posner, *The Leadership Challenge: How to Keep Getting Extraordinary Things Done in Organizations*, Jossey-Bass, San Francisco, 1997, p. xx.
2. Défense nationale, *Guide de planification de la Défense 2000*, Ottawa, août 1999, [en ligne], <www.vcds.forces.gc.ca/dgsp/pubs/rep-pub/dlppcl/dpg/dpg2000/intro_f.asp>
3. Défense nationale, *Rapport annuel du chef d'état-major de la Défense*, de 2002-2003, Ottawa, 2004, [en ligne], <www.cds.forces.gc.ca/pubs/anrp2003/investing_f.asp>
4. Eli Cohen et Noel Tichy, « Leadership Beyond the Walls Begins with Leadership Within », dans Frances Hesselbein *et al.*, *Leading Beyond the Walls*, Jossey-Bass, San Francisco, 1999, p. 133-145.
5. Voir, par exemple, Bernard Bass et Bruce Avolio, « Transformational Leadership: A Response to Critiques », dans Martin Chemers et Roya Ayman (dir.), *Leadership Theory and Research: Perspectives and Directions*, Academic Press, New York, 1993, p. 49-80.
6. Voir, par exemple, Daniel Goleman, Richard Boyatzis et Annie McKee, *Primal Leadership: Realizing the Power of Emotional Intelligence*, Harvard Business School Press, Boston, 2002; Kouzes et Posner, *op. cit.*; John William Gardner, *On Leadership*, The Free Press, New York, 1990.
7. Gary Yukl, *Leadership in Organizations*, Prentice Hall, New Jersey, 1998, chapitre 19.
8. Voir Martin Chemers, « An Integrative Theory of Leadership », dans Chemers et Ayman, *op. cit.*, p. 293-319.
9. Fred Fielder, « The Leadership Situation and the Black Box in Contingency Theories », dans Chemers et Ayman, *op. cit.*, p. 2.
10. Apparemment, les programmes créés et offerts par l'Académie canadienne de la Défense ont été conçus en fonction de cette réalité. Voir Défense nationale, *Rapport sur les plans et les priorités 2005-2006*, Ottawa, 2004, [en ligne], <www.vcds.forces.gc.ca/dgsp/pubs/rep-pub/ddm/rpp/rpp05-06/intro_f.asp>
11. John Kotter, « What Leaders Really Do », *Harvard Business Review*, Harvard Business School Publishing, Boston, 1998, p. 40. [TCO]
12. Gouvernement du Canada, *Énoncé de politique internationale du Canada. Fier et influent : notre rôle dans le monde*, Ottawa, 2005.
13. Richard Paton utilise cette classification pour décrire les niveaux de gestion dans le service public (« Middle Managers: Upscale Supervisors or Emerging Executives », *Canadian Public Administration*, vol. 32, n° 2, 1989, p. 245).
14. Défense nationale, *Report to the Prime Minister on the Leadership and Management of the Canadian Forces*, Ottawa, 1997, [en ligne], <www.forces.gc.ca/site/Minister/eng/pn/mnd60.html> [TCO]
15. Voir Harry Triandis, « The Contingency Model in Cross-Cultural Perspective », dans Chemers et Ayman, *op. cit.*, p. 167-188.
16. Voir Goleman *et al.*, *op. cit.*; Daniel Goleman, « What Makes a Leader? », *Harvard Business Review*, Harvard Business School Publishing, novembre-décembre 1998, p. 93-102; Kouzes et Posner, *op. cit.*, Warren Bennis et Burt Nanus, *Leaders: The Strategies for Taking Charge*, Harper and Row, New York, 1985.
17. Joan Price Boase, « Leadership in the Public Service: Renewing an Essential Management Skill », dans Maureen Mancuso, Richard Price et Ronald Wagenberg (dir.), *Leaders and Leadership in Canada: An Introduction*, Oxford University Press, Toronto, 1994, p. 195. [TCO]
18. Goleman *et al.*, *op. cit.*, p. 76-78.
19. Jim Collins, « Level 5 Leadership: The Triumph of Humility and Fierce Resolve », *Harvard Business Review*, vol. 79, n° 1, janvier 2001, p. 66-76.
20. Robert Goffee et Gareth Jones, « Why Should Anyone Be Led by You? », *Harvard Business Review*, vol. 78, n° 5, septembre-octobre 2000, p. 62-70.
21. Karel Montor *et al.* (dir.), *Naval Leadership: Voices of Experience*, Naval Institute Press, Annapolis, 1998, p. 13. [TCO]
22. Eric Clemons et Jason Santamaria, « Maneuver Warfare: Can Modern Military Strategy Lead You to Victory? », *Harvard Business Review*, vol. 80, n° 4, avril 2002, p. 57-65.
23. Jay Conger et Rabindra Kanungo, *Charismatic Leadership in Organizations*, Sage Publications, Thousand Oaks, 1998, p. 23.
24. Clemons et Santamaria, *op. cit.*, p. 62. [TCO]
25. David Freedman, *Corps Business: The 30 Management Principles of the US Marines*, HarperBusiness, New York, 2000, p. 69, p. 168 et p. 170.



Deux hélicoptères CH-146 Griffon décollent pour une sortie dans le cadre de l'exercice Maple Flag, à Cold Lake.



Département de la Défense, photo 050612 N 355 N 107

Un aérogliisseur (LCAC) de la marine américaine s'apprête à rentrer dans la cale du navire d'assaut amphibie USS Kearsarge en juin 2005.

LE RETOUR DES PRINCE¹ – QUELQUES RÉFLEXIONS SUR UNE FORCE OPÉRATIONNELLE PERMANENTE DE CONTINGENCE POUR LE CANADA

par le major Les Mader

Introduction

Dans son énoncé de la politique de défense d'avril 2005², le gouvernement du Canada a déclaré son intention de réorienter radicalement la politique qui gouverne la Défense nationale et les Forces canadiennes depuis plusieurs décennies. Une telle transformation s'avère encore plus profonde que celle prescrite dans le *Livre blanc de la défense de 1994*, qui a été publié à la fin de la guerre froide et qui poursuivait l'engagement « cloisonné » des forces dans des missions outre-mer³.

Principal virage par rapport à ce « cloisonnement », l'*Énoncé de la politique de défense* prescrit la création d'une force opérationnelle permanente de contingence (FOPC), qui sera prête, dans un délai de dix jours, à déployer des forces aériennes, navales et terrestres dans des opérations expéditionnaires, sous un commandement unique⁴. Malgré l'absence d'indication précise dans l'*Énoncé de la politique*, il est clair, d'après les remarques du ministre de la Défense nationale et du chef d'état-major de la Défense, que la FOPC disposera de moyens amphibies⁵.

Puisque les opérations amphibies semblent susciter très peu l'intérêt du Canada depuis la Seconde Guerre mondiale, la création de la FOPC représente une entreprise de taille. Étant

donné l'état de préparation élevé qui lui est imposé, la force aura des besoins considérables en personnel, elle sera équipée d'une flotte nécessitant un entretien soutenu et une grande quantité de pièces détachées et elle devra se prêter régulièrement à une formation spécialisée approfondie.

Par ailleurs, en raison des responsabilités planétaires qui lui sont confiées, la force devra compter sur un système perfectionné de renseignements et sur des moyens cartographiques et hydrographiques adaptés, sans quoi le commandant et les membres de la FOPC n'auront pas la capacité de planifier la gamme de missions qu'ils pourraient être appelés à entreprendre.

Enfin, le caractère non traditionnel (du moins au Canada) et interarmées de la FOPC nécessitera une formation hautement adaptée et exigera de la population une grande ouverture d'esprit. Il faudra mettre en place des procédures opérationnelles

Le major Les Mader, officier chevronné de l'artillerie de campagne et de l'artillerie de défense aérienne, est actuellement en service à l'état-major de l'Armée de terre, au quartier général de la Défense nationale. Il a également travaillé à la Section de l'acquisition du matériel et au Secrétariat de l'état-major de l'Armée de terre ainsi qu'à la Division de la recherche opérationnelle.



Vue d'un autre aéroglisseur manœuvrant pour rentrer dans la cale du *USS Iwo Jima* qui se dirige à toutes vapeurs vers la côte du golfe du Mexique en août 2005.

interarmées, fournir une instruction fondée sur une doctrine stable et organiser des exercices interarmées fréquents afin de garantir que la force possède les compétences et la cohésion voulues pour accomplir des missions difficiles, compte tenu du délai limité dont elle dispose pour les derniers préparatifs et le déploiement. La résolution de ces questions, entre autres, exigea un effort soutenu de la part des Forces canadiennes pendant les années à venir.

Outre les problèmes à résoudre ou peut-être en raison de leur complexité, certains commentaires reçus nous ont amenés à nous demander quelle forme devrait prendre la FOPC. Certains considèrent que la force n'a besoin que d'une embarcation amphibie et qu'il suffirait simplement de modifier un modèle civil. D'autres jugent que la FOPC n'aura jamais à participer à une bataille terrestre. On ne décrit pas le genre de mission qui lui serait confiée, mais le concept qui vient à l'esprit est celui d'un projet purement administratif.

Une FOPC qui reposera sur une telle conception minimalistique risque de manquer de souplesse et d'aptitude au combat. On envisagerait alors un simple organe de démonstration de l'intérêt national. Nous décrirons dans le présent article les éléments qui, à notre avis, sont fondamentaux pour la FOPC et nous présenterons notre argument selon les points suivants :

- le type de missions que la FOPC pourrait devoir entreprendre;
- la nature de sa force de débarquement;
- la composition estimée de sa force de débarquement;
- la conduite des opérations amphibies;
- quelques suggestions concernant la FOPC;
- enfin, nos conclusions.

« Par ailleurs, en raison des responsabilités planétaires qui lui sont confiées, la force devra compter sur un système perfectionné de renseignements et sur des moyens cartographiques et hydrographiques adaptés... »

Les missions possibles de la FOPC

La nature même des missions qu'une force de contingence pourrait se voir confier rend ces missions difficiles à préciser, car celles-ci reposent sur des imprévus. Toutefois, on peut présager d'emblée deux types de missions auxquelles la FOPC devra participer : une intervention immédiate en cas de crise humanitaire dans un État défaillant ou en déroute aux prises avec un conflit interne et une opération d'évacuation des non-combattants.

L'opération internationale qui s'est déroulée en Somalie, en 1992, offre un exemple du premier type de contingence. À notre avis, vu les changements climatiques et la présence inévitable d'États défaillants ou en déroute, une mission de ce genre est probable.

*Le Livre blanc sur la défense de 1994 et l'Énoncé de la politique de défense*⁷ insistent tous les deux sur la capacité de mener une opération d'évacuation des non-combattants, et la doctrine des Forces canadiennes vient renforcer cet impératif⁸. Par ailleurs, le document de travail « Voie à suivre » préparé par la marine canadienne dans le cadre de *Point de mire*⁹ et un article publié par Sean Maloney, du Collège militaire royal du Canada, confirment également la validité d'une capacité maritime d'évacuation des non-combattants¹⁰. Ces sources démontrent que, dans au moins 14 cas distincts depuis 1949, soit environ tous les quatre ans, le Canada a eu recours à ses forces navales pour des opérations d'évacuation des non-combattants ou pour l'évacuation de troupes canadiennes. Dans neuf de ces cas, les navires ont effectivement pris la mer et, dans au moins deux de ces opérations, les unités terrestres ont reçu l'alerte d'être prêtes à se déployer avec les navires. Il est également probable que l'on aura à faire face à une telle éventualité dans l'environnement non structuré de l'après-guerre froide.

La nature de la force de débarquement

Un examen de la doctrine canadienne concernant les opérations d'évacuation des non-combattants fournit un aperçu du type de force de débarquement que la FOPC devra être en mesure de déployer. Bien que notre doctrine souligne l'importance de réduire autant que possible la force d'évacuation des non-combattants et de respecter la souveraineté du pays hôte¹¹, elle reconnaît aussi qu'une évacuation peut se dérouler

dans divers environnements hostiles¹². La force de débarquement doit donc pouvoir intervenir dans des situations volatiles et devant des menaces nouvelles. De là la nécessité d'une force instruite pour exécuter des missions qui vont de la négociation avec les forces locales aux opérations de combat. Une opération d'évacuation des non-combattants menée par une force de débarquement qui est visiblement capable de se battre constituerait en fait un facteur dissuasif suffisant pour prévenir la violence.

Parallèlement, étant donné son rôle de force de contingence, la FOPC doit, de toute évidence, posséder assez de souplesse pour intervenir dans toutes sortes de crises, tout comme doit l'être sa force de débarquement. Le déclenchement d'une crise ne laisse pas de temps pour adapter et réorganiser la force de débarquement ou la FOPC elle-même. La force de débarquement doit donc contenir les éléments et le matériel voulus pour faire face à n'importe quelle contingence, y compris les interventions humanitaires et les opérations d'évacuation des non-combattants.

La composition estimée de la force de débarquement

Le Canada possède déjà une doctrine et des antécédents en ce qui concerne les opérations d'évacuation des non-combattants. Il convient donc d'étayer le reste de cet article en s'appuyant sur de telles opérations. En partant d'une opération hypothétique d'évacuation des non-combattants lancée en mer, on peut estimer la composition de la force de débarquement requise et, ensuite, déterminer les autres composantes dont la FOPC aura probablement besoin.

En dehors du simple retrait du personnel d'une ambassade, toute opération d'évacuation des non-combattants nécessite généralement l'établissement d'au moins un point de rassemblement ainsi qu'un centre ou une aire d'évacuation¹³. Il faudra parfois organiser un convoi pour transporter les évacués d'un point à un autre. À partir de là, on peut estimer la taille des sous-unités que l'on déployera à raison d'au moins une à chaque point de transit et une comme escorte pour le convoi. Affecter toute la force de débarquement de la FOPC aux deux points et au convoi risque de priver le commandant de toute réserve ou de tout recours. Il semblerait donc logique d'inclure dans la FOPC au moins une autre sous-unité de combat (ce qui fait au total un minimum de quatre sous-unités) ainsi qu'un élément de commandement déployable, de l'armement et des services de soutien. Bien que quatre sous-unités ne soient pas forcément nécessaires dans une opération d'évacuation déployée en campagne, leur disponibilité offre les moyens d'exécuter des missions de divers niveaux de difficulté.

Étant donné la nécessité de pouvoir escorter un convoi d'évacués, la FOPC doit disposer de véhicules blindés de combat. Il pourrait s'agir de véhicules utilitaires blindés comme les transporteurs de troupes blindés G-Wagon et LAV-3. Une force de la taille d'un bataillon, capable de transporter au moins une sous-unité dans des véhicules blindés de combat, représenterait pour le Canada un moyen robuste et sensé de mener sa propre opération d'évacuation des non-combattants ou d'apporter une contribution efficace à une opération au sein d'une coalition.

« Il faudra parfois organiser un convoi pour transporter les évacués d'un point à un autre. »

La conduite des opérations amphibies

L'expression *opération amphibie* évoquera probablement un concept différent chez divers lecteurs, et il pourrait être difficile de s'entendre sur une définition. Il serait donc utile de commencer par établir une référence commune en suggérant une définition : « *opérations lancées d'un navire en mer, faisant appel à une combinaison de barges de débarquement ou d'aéronefs, pour déposer un groupe tactique prêt à exécuter une mission présentant (au moins potentiellement) certains risques*¹⁴ ».

L'histoire fournit certainement des exemples de forces improvisées et mal équipées, ayant pourtant exécuté avec succès des missions amphibies¹⁵. Toutefois, ce sont là des exceptions à la règle, car, pour réussir, en plus d'une force de débarquement adéquate et bien entraînée, une opération amphibie doit comporter :

- a. des embarcations ou des aéronefs en état de transporter la force de débarquement depuis les navires jusqu'à la zone de mission;
- b. un nombre suffisant de navires du type voulu pour transporter et appuyer cette force;
- c. des forces d'appui suffisantes (notamment des aéronefs et une puissance de feu) pour soutenir la force de débarquement dans l'exécution de sa mission et protéger les embarcations amphibies.

Les hélicoptères et les barges de débarquement

Hélicoptères de transport. L'hélicoptère de transport est aujourd'hui un des modes de transport privilégié pour déposer les troupes à terre. Tous les navires modernes de débarquement ont la capacité de porter des hélicoptères – certains vaisseaux sont même spécifiquement conçus à cette fin. Un hélicoptère performant pourra transporter les troupes rapidement, par-dessus un littoral infranchissable, à partir d'un navire stationné derrière l'horizon. On bénéficie ainsi de l'élément de surprise, d'une intervention rapide, d'un rayon d'action considérable et d'une grande souplesse. Ces éléments contribuent aussi à un certain « effet de choc ». L'hélicoptère est particulièrement utile dans une opération d'évacuation des non-combattants se déroulant sur un vaste territoire et visant des groupes épars de personnes à évacuer. L'absence d'une telle classe d'hélicoptères pourrait être un facteur de poids dans l'élaboration des plans d'une opération amphibie¹⁶. Les hélicoptères de moyen tonnage peuvent généralement emporter la moitié d'un peloton de troupes; par exemple, l'hélicoptère S-92, dont le *Cyclone* des Forces canadiennes est une dérivation, peut emporter environ 22 soldats en tenue de combat¹⁷. Les hélicoptères de transport lourd tels que le CH-53 ou le CH-47 peuvent transporter de 33 à 55 soldats¹⁸.

Importance de l'appui aérien. L'appui aérien est un double facteur dans la réussite d'une opération amphibie. Premièrement, l'élément aérien aide à protéger les navires amphibies et la force de débarquement contre le feu de



Des engins de débarquement sur coussin d'air sont sur le point d'entrer sur le pont du coffre du *USS Kearsarge*, un navire d'assaut amphibie, lors d'exercices menés au large des côtes de la Jordanie, en août 2005.

l'ennemi. Deuxièmement, il appuie la force de débarquement dans l'exécution de sa mission. Dans l'environnement de l'après-guerre froide, il est probable que toute mission à laquelle participe une FOPC jouira de l'appui aérien des alliés, à moins qu'il ne s'agisse d'une mission spécialisée d'évacuation des non-combattants dans laquelle les forces aériennes hostiles ne représentent pas un grand danger. Cependant, il est clair que, même dans des conditions aussi anodines, certaines opérations tactiques nécessiteraient l'apport d'un soutien aérien suffisant et rapproché à la force de débarquement. Un rapprochement dans les modalités d'exécution de cet appui étant chose nécessaire, il est logique d'en laisser la responsabilité à la FOPC. Étant donné qu'une attaque aérienne ennemie est peu probable, fournir aux transporteurs une escorte formée d'un bon nombre d'hélicoptères d'assaut offre un moyen simple d'assurer cet appui.

Importance des bateaux de débarquement. Aussi utiles et appréciés qu'ils soient, les hélicoptères ne sont pas sans restriction; quelques missiles antiaériens tirés à l'épaule suffisent à rendre leur position vulnérable. Ils ne peuvent voler que dans conditions météorologiques précises, et le transport de cargaisons lourdes leur est difficile. Ainsi, ils ne peuvent pas transporter de véhicules blindés de combat, atout précieux dans certaines contingences. C'est pourquoi la participation des bateaux de débarquement est indispensable, puisqu'elles offrent plus de possibilités pour l'exécution de la mission. Bien que tous les rivages ou ports ne conviennent pas aux bateaux et que ces derniers ne soient pas aussi rapides qu'un aéronef, elles peuvent transporter sans difficulté des véhicules blindés et du matériel logistique lourd, et le mauvais temps ne leur fait pas autant obstacle qu'aux hélicoptères.

Les exigences navales

Compte tenu des avantages opérationnels que les hélicoptères et les bateaux offrent pour le transport et le soutien de la force de débarquement, il est clair qu'il faudra doter la

FOPC de navires ayant des ponts d'envol spacieux et lui donner les moyens de lancer des vaisseaux de débarquement remplis de troupes ou de véhicules blindés de combat. Cette dernière exigence signifie que certains des navires devront contenir une cale inondable où les bateaux de débarquement seront entreposés. Les troupes et les véhicules peuvent ainsi monter à bord des bateaux en toute sécurité et sur un pont encore sec. Quand vient le moment de prendre le rivage d'assaut, lorsque le temps le permet, le navire mouille, inonde sa cale et ouvre le panneau arrière pour laisser sortir les bateaux, qui se dirigent alors à terre par leurs propres moyens.

En plus de pouvoir lancer des hélicoptères et des bateaux de débarquement, les navires de la FOPC doivent, moyennant un minimum de modifications aux forces déployées, pouvoir s'adapter aux conditions maritimes, climatiques et opérationnelles, qui varieront d'une mission à l'autre. Ils devront participer à des opérations dans des mers démontées et par tous les temps, tout en maintenant une vitesse moyenne supérieure jusqu'à destination. Enfin, ils devront pouvoir appuyer la force de débarquement et la renforcer une fois qu'elle arrive à terre – surtout dans les opérations autonomes, que le Canada agisse seul ou dans le cadre d'une opération coalisée.

Les moyens requis pour satisfaire aux exigences

À près avoir établi les exigences théoriques, nous pouvons maintenant examiner les moyens requis pour y satisfaire, c'est-à-dire les types de navires et de bateaux de débarquement qui conviennent.

Les types de navires

Une vaste gamme de navires amphibiens spécialisés a vu le jour depuis le début de la Seconde Guerre mondiale. La liste ci-dessous catalogue les divers types de vaisseaux qui pourraient répondre aux exigences de la FOPC²⁰. Le tableau I, dans les pages suivantes, présente des données sur chaque type de navire.

« **Après avoir établi les exigences théoriques, nous pouvons maintenant examiner les moyens requis pour y satisfaire... »**

Ravitailleur héli-plate-forme (LPD). Le ravitailleur héli-plate-forme transporte généralement un bataillon de troupes accompagnées de leurs véhicules. Il est doté d'une passerelle pour assurer le lancement des bateaux de débarquement contenues à son bord. Toutefois, ces navires ne sont pas spécifiquement conçus pour le transport d'hélicoptères.



Marine royale du Canada

Une barge de débarquement de véhicules et de personnel de la Marine royale s'approche du rivage lors d'un exercice d'assaut.

Porte-hélicoptères. Le porte-hélicoptères est un navire à plate-forme pour hélicoptères, qui peut prendre à son bord un bataillon de troupes et un nombre suffisant d'hélicoptères pour pouvoir débarquer un contingent important en une seule opération. Il ne comporte aucune passerelle et permet un usage limité des barges de débarquement.

Bâtiment de débarquement. Aux États-Unis, les forces navales et les marines ont recours à un assortiment de navires pour former des groupes amphibiés. Chaque groupe amphibie a les moyens de transporter une unité expéditionnaire de marines constituant une force opérationnelle complète, de la mettre à terre et d'assurer son soutien. À titre d'exemple, le groupe amphibie qui a participé à l'invasion de la Grenade, en 1983, comprenait cinq navires amphibiés²¹. Une telle diversité de navires assurait la redondance voulue et la présence d'une gamme complète de capacités, mais le maintien des effectifs était coûteux. Pour limiter les types de navires nécessaires, les forces navales des États-Unis ont mis au point le bâtiment de débarquement, qui cumule les fonctions de quatre types de bâtiment, y compris le ravitailleur héli-plate-forme et le porte-hélicoptères.

Bâtiment de débarquement à plate-forme d'hélicoptères (LHD). Lorsque les forces navales américaines voulaient renforcer les capacités du bâtiment de débarquement, elle le faisait escorter par un navire d'assaut amphibie. Les LHD de la classe *Wasp* ont un déplacement semblable. La marine française poursuit également le concept du navire d'assaut amphibie, mais a adopté une variante (classe *Mistral*) dont le déplacement est réduit de moitié.

Navire d'appui interarmées. Les Forces canadiennes envisagent de remplacer leurs ravitailleurs par des navires d'appui interarmées. Ces derniers peuvent en effet exécuter un plus large éventail de tâches que les navires qu'ils sont destinés à remplacer. Grâce à cette supériorité de moyens, chaque navire d'appui interarmées

pourra entreprendre, dans certaines circonstances, une opération amphibie mettant en jeu une compagnie héliportée²³.

Les types de barge de débarquement

Comme dans le cas des bâtiments amphibiés, l'évolution des barge de débarquement a produit plusieurs classes d'embarcations.

Barge de débarquement de véhicules et de personnel (LCVP). Ces barge ont une taille réduite et une vitesse de fonctionnement d'environ 22 nœuds. Elles peuvent transporter approximativement un peloton de troupes ou plusieurs tonnes de cargaison²⁴.

Barge de débarquement automotrice (LCM). Ces embarcations sont plus grandes et plus lentes que les barge de débarquement de véhicules et de personnel et elles peuvent transporter des charges plus lourdes (par exemple, un char ou de 80 à 200 soldats)²⁵.

Barge de débarquement à usage général (LCU). Ces vaisseaux sont de véritables petits navires. Leur vitesse n'est pas élevée, mais ils peuvent transporter plusieurs chars ou 350 soldats²⁷.

Engin de débarquement sur coussin d'air (LCAC). Ces aéroglisseurs ont une taille relativement grande et peuvent transporter soit un char ou 24 soldats; ils se déplacent à une vitesse supérieure à celle des autres embarcations (le modèle des forces navales américaines peut couvrir 200 milles à une vitesse de 40 nœuds²⁸). Cependant, ils sont bruyants et soulèvent beaucoup de poussière quand ils sont au sol et génèrent beaucoup d'embruns sur l'eau. Toutefois, le coussin d'air leur permet d'ignorer certains obstacles du rivage. Ils peuvent également déposer les troupes directement à l'intérieur des terres, si la situation le permet, c'est-à-dire selon le relief du terrain, la végétation, l'absence d'obstacles (des immeubles, par exemple) et la position de l'ennemi.



Département de la Défense, photo 060307-N-47B-93 prise par le maître de classe Brian Blier de la U.S. Navy

Un engin de débarquement sur coussin d'air de la marine américaine battant les vagues près de l'île de Jolo, aux Philippines, en mars 2006.

Classe	Pays	Type	Tonnage (cargaison pleine)	Vitesse max. (kts)	Équipage	Transport normal de troupes	Hélicoptères	Barges de débarquement
<i>San Antonio</i>	É.-U.	Ravitailleur héli-plate-forme	25 300	22	362	720	4 appareils moyens Hangar	2 LCAC ou 1 LCU
<i>Albion</i>	R.-U.	Ravitailleur héli-plate-forme	19 560	20	325	305	Plate-forme seulement 3 appareils moyens	4 LCVP + 4 LCU ou 2 LCAC
<i>Galicia</i>	Espagne	Ravitailleur héli-plate-forme	13 815	20	115	543	Plate-forme seulement 4 appareils moyens	6 LCVP ou 4 LCM ou 1 LCU + 1 LCVP
<i>Rotterdam</i>	Pays-Bas	Ravitailleur héli-plate-forme	16 680	19	146	547	6 appareils moyens Hangar	6 LCVP ou 4 LCU ou 4 LCM
<i>Ocean</i>	R.-U.	Porte-hélicoptères	20 700	18	491	784	12 appareils moyens et 6 appareils d'assaut	Pas de passerelle 4 LCVP et 2 aéroglisseurs
<i>Tarawa</i>	É.-U.	Bâtiment de débarquement	39 967	24	930	1703	19 appareils lourds ou 26 moyens; peut transporter des avions à réaction <i>Harrier</i> à la place de certains hélicoptères	4 LCU ou 2 LCU + 2 LCM8 ou 17 LCM6 Peut transporter 1 LCAC
<i>Wasp</i>	É.-U.	Navire d'assaut amphibie	40 532	22	1077	1870	42 appareils moyens ou équivalents	12 LCM6 ou 3 LCAC
<i>Mistral</i>	France	Navire d'assaut amphibie	21 500	19	160	450	Jusqu'à 16 appareils moyens	4 LCM ou 2 LCAC
JSS	Canada	Ravitailleur	n. d.	21	241	210	4 appareils moyens Hangar	2 LCVP

Tableau I. Données importantes sur certains types de navires amphibiens modernes

Considérations d'ensemble sur les barges de débarquement. Le choix du type de barge de débarquement dépend du prix, de la vitesse, de la capacité de transport, de la navigabilité, du nombre de soldats à transporter et des caractéristiques de furtivité. Les barges de débarquement de véhicules et de personnel et les barges de débarquement automotrices ont une taille relativement réduite, leur prix est raisonnable et leur fonctionnement, peu bruyant, mais leur navigabilité est limitée, tout comme leur vitesse et leur capacité de transport. Les barges de débarquement à usage général, quant à elles, ont une capacité et une navigabilité supérieures, mais coûtent plus cher et se déplacent en groupes restreints. Les engins de débarquement sur coussin d'air ont une vitesse supérieure, sont dotés d'une bonne capacité de transport et facilitent la transition entre mer et terre, mais ils sont bruyants, coûteux et, là encore, leurs déplacements doivent s'effectuer en petits groupes.

Des recommandations pour une FOPC

Ayant examiné l'ensemble des exigences relatives au transport de la force de débarquement d'une FOPC et les moyens qui s'y prêtent, nous pouvons maintenant formuler certaines recommandations précises.

Transport général. Pour bien exécuter une opération d'évacuation des non-combattants telle que nous l'avons illustré précédemment, la FOPC doit disposer de moyens de transport suffisants pour pouvoir mettre à terre en une seule vague deux compagnies et un quartier général tactique, l'élément de frappe d'un bataillon. Cela permettra d'établir rapidement un point de rassemblement et un centre d'évacuation. Une autre vague sera nécessaire pour assurer le débarquement des forces de réserve et d'escorte du convoi. Chaque vague doit pouvoir transporter des véhicules blindés de combat.

Hélicoptères. Pour transporter deux compagnies et un quartier général de bataillon, il faudra utiliser 17 hélicoptères de capacité moyenne ou de 9 à 12 appareils lourds, en supposant un taux de disponibilité de 75 %. En raison de ce nombre relativement élevé d'hélicoptères, chacun transportant le maximum de soldats, un appui rapproché sera nécessaire pour assurer la protection des troupes en route et dans la zone d'atterrissement. En étant dotée d'un minimum de six hélicoptères d'assaut, la FOPC pourra compter sur au moins quatre (soit deux paires) pour assurer l'escorte et le soutien des transporteurs.

Barges de débarquement. Les hélicoptères doivent recevoir l'appui d'une barge de débarquement. Une force amphibie constituée d'un assortiment de bâtiments permettra au commandement d'assembler la meilleure combinaison possible selon les exigences de chaque mission. Une force, de la taille d'un bataillon, chargée d'une opération d'évacuation des non-combattants doit disposer d'un bâtiment de débarquement capable de transporter au moins deux compagnies, dont une mécanisée. Cela permettra soit d'établir la force de sûreté requise pour l'évacuation des non-combattants, si le recours aux hélicoptères est impossible, soit de mettre en place les renforts et les véhicules pour appuyer les autres vagues de débarquement. Si la force dispose d'au moins deux barges de débarquement de véhicules et de personnel, deux barges de débarquement à usage général et deux engins de débarquement sur coussin d'air, deux pelotons pourraient être mis à terre très rapidement (dans les engins de débarquement sur coussin d'air), suivis de près par deux autres pelotons (dans les barges de débarquement de véhicules et de personnel); le reste des deux compagnies et des véhicules suivrait dans les barges de débarquement à usage général. Une combinaison de ce genre conviendrait aussi à des missions spécialisées, car le commandement disposerait toujours d'un assortiment de barges de débarquement qu'il déployerait

« Une autre vague sera nécessaire pour assurer le débarquement des forces de réserve et d'escorte du convoi »

permet de conclure que les navires de la FOPC doivent pouvoir transporter au moins :

- a. une force de débarquement de la taille d'un bataillon, dotée de quelques véhicules blindés de combat;
- b. dix-sept hélicoptères moyens ou de neuf à douze hélicoptères de transport lourds;
- c. six hélicoptères d'assaut;
- d. six barges de débarquement (combinant les barges de débarquement de véhicules et de personnel, les barges de débarquement à usage général et les engins de débarquement sur coussin d'air).

Besoins en navires. Une telle combinaison de troupes, de barges de débarquement et d'hélicoptères signifie que les Forces canadiennes doivent déployer des bâtiments de débarquement et des navires d'assaut amphibie, ou une flottille comprenant des porte-hélicoptères et des ravitailleurs héli-plate-forme. Le prix d'achat des bâtiments de débarquement et des navires d'assaut amphibie de tonnage supérieur et leurs coûts d'entretien seraient probablement excessifs pour les Forces canadiennes en temps de paix. Toutefois, comme on le voit dans le tableau I, il n'existe pas à l'heure actuelle d'autre navire moderne capable d'un tel transport autonome. C'est pourquoi les Forces canadiennes doivent avoir plusieurs navires pour satisfaire à ces exigences théoriques. Deux navires permettraient aussi, en temps de paix, de déployer des bâtiments dans l'un ou l'autre des océans pour appuyer l'entraînement amphibie des deux flottes et des troupes, dans l'est comme dans l'ouest du Canada. Des navires étant déployés sur chaque littoral, au moins une partie de la flotte pourrait se rendre rapidement dans une région en crise, mais la FOPC se verrait dans l'obligation de poursuivre son entraînement dans plusieurs régions à la fois, ce qui risquerait de nuire à sa cohésion. Enfin, trois navires fourniraient une excellente capacité de transport et une grande souplesse, car, même si l'un d'entre eux est au radoub, les deux autres pourraient être déployés sur chaque littoral. L'acquisition de ces navires pourrait se faire selon plusieurs modalités.

Achat ou location à l'étranger. Cette option permettrait de se procurer au moins un porte-hélicoptères et un ravitailleur héli-plate-forme auprès d'un armateur étranger. Ces bâtiments pourraient être soutenus par un navire d'appui interarmées qui est capable d'héberger un supplément d'hélicoptères et de troupes et d'assurer le ravitaillement en carburant en mer. L'acquisition de navires serait rapide et ne nécessiterait pas la construction

selon la vitesse, les capacités de transport et les caractéristiques de furtivité requises par une opération donnée.

Transport maritime de la FOPC. Cette analyse des besoins

d'un chantier naval national spécialisé, mais l'industrie canadienne risquerait d'en tirer très peu de retombées.

Acquisition à l'étranger de bâtiments de débarquement à plate-forme d'hélicoptères (LHD). Cette démarche s'apparente à la précédente, à l'exception qu'un porte-hélicoptères ou un ravitailleur héli-plate-forme serait remplacé par un navire d'assaut amphibie de type *Mistral*. Cette solution offre une plus grande homogénéité navale, en plus de fournir des navires capables de porter à la fois des hélicoptères et des barges de débarquement sans aide extérieure. Elle présente des avantages et des inconvénients semblables à ceux de l'option précédente, en dehors des considérations opérationnelles.

Production au Canada. On demanderait à l'industrie canadienne de produire des navires d'assaut amphibie, des porte-hélicoptères et des ravitailleurs héli-plate-forme, d'après des concepts présents sur le marché. L'industrie canadienne en bénéficierait grandement. Cependant, le projet s'étalerait sur plusieurs années, car il faudrait bâtir un chantier naval spécialisé.

Intégration des fonctionnalités des navires d'appui interarmées. La dernière option consisterait à adapter plusieurs types de navires qui, ensemble, auraient la capacité de transport d'un navire d'appui interarmées. Selon cette option, au moins un des navires serait doté d'une passerelle. Il se pourrait que les navires dont on aurait modifié les caractéristiques amphibies ne puissent plus se livrer au ravitaillement en mer. Cette option entraînerait la création d'emplois au Canada, mais demanderait du temps. L'adoption d'un modèle de base s'apparentant au navire d'appui interarmées pourrait se traduire par des économies sur le plan logistique pendant toute la durée de vie de ces navires.

Acquisition d'aéronefs. On achèterait les hélicoptères de transport et d'assaut d'un pays allié du Canada. Employer le S-92 dans le rôle du transporteur pourrait se traduire par des économies sur le plan de la logistique, vu sa parenté avec le *Cyclone*. Le Canada pourrait aussi se procurer des *Cyclone* (version S-92), à moins d'adapter sa flotte composée uniquement de *Cyclone* en convertissant quelques-uns au mode transporteur, selon les rôles voulus.

Conclusion

L'Énoncé de la politique de défense a marqué l'aube d'une période de transformations importantes pour les Forces canadiennes, un exemple parfait étant la nécessité de créer une FOPC. Une telle formation ne cadrant pas avec les démarches courantes, certains ont proposé de s'en tenir au strict minimum et de satisfaire uniquement aux besoins qui y sont associés. Or, si cette stratégie devient réalité, la capacité opérationnelle de la force qui verrait le jour serait limitée. Une

force amphibie intégrée capable, pour le moins, d'exécuter des opérations d'évacuation des non-combattants doit disposer d'une grande diversité de moyens, notamment un personnel bien formé et bien équipé, une doctrine spécialisée, des navires adéquats, une flotte polyvalente de barges de débarquement,

« Le Canada pourrait aussi se procurer des *Cyclone* (version S-92)... »

des hélicoptères de transport et un appui aérien intégré (par exemple, des hélicoptères d'assaut). Nous recommandons donc que les Forces canadiennes assemblent une FOPC composée des éléments suivants :

- a. une force de débarquement toutes armes, équivalant au moins à un bataillon, qui serait dotée de véhicules blindés de combat;
- b. deux (de préférence, trois) navires amphibies, si possible des versions modifiées de navires d'appui interarmées, pour assurer le transport, le débarquement et le soutien de cette force;
- c. un nombre suffisant d'hélicoptères moyens et lourds pour assurer le transport d'au moins deux compagnies;
- d. une flotte polyvalente de barges de débarquement composée de barges de débarquement de véhicules et de personnel, de barges de débarquement à usage général

et d'engins de débarquement sur coussin d'air, pour assurer une plus grande souplesse opérationnelle et faciliter l'appui nécessaire à la première vague de débarquement;

- e. un nombre suffisant d'hélicoptères d'assaut pour pouvoir en déployer au moins six avec la FOPC.

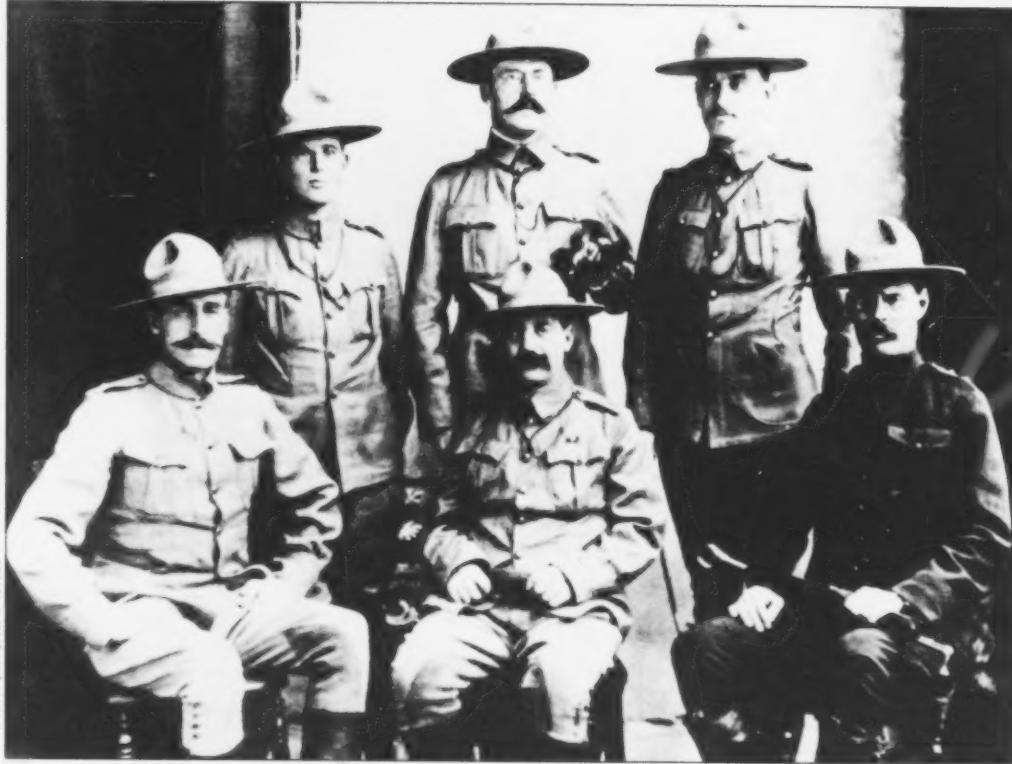
Une telle gamme complète de moyens ne serait pas peu coûteuse. En revanche, en ayant à leur disposition une capacité à la fois souple et robuste, les décideurs pourraient faire leur choix en s'appuyant sur un éventail formidable d'options qu'une force purement symbolique n'offrirait pas, et ce, sans avoir à improviser à la dernière minute.

Nous tenons à remercier Monsieur Ken Mader de ses précieux conseils.



NOTES

1. Les NCSM *Prince David* et *Prince Henry* étaient des navires à passagers acquis par la Marine royale du Canada pendant la Seconde Guerre mondiale et convertis en barges de débarquement. Ils figurent parmi les vaisseaux les plus décorés de l'histoire navale du Canada. (NCSM *Prince David* : cinq décorations du drapeau; NCSM *Prince Henry* : trois). Gilbert Norman Tucker, *The Naval Service of Canada, Its Official History, Volume II: Activities on Shore During the Second World War*, Imprimeur de la reine, Ottawa, 1952, p. 520; voir aussi David J. Freeman, *Canadian Warship Names*, St. Catharines, Vanwell Publishing, 2000, p. 327.
2. Défense nationale, *Énoncé de politique internationale du Canada. Fierté et influence : notre rôle dans le monde, section Défense*, Ottawa, 2005, [en ligne], http://www.forces.gc.ca/site/reports/dps/index_f.asp (le 20 avril 2005)
3. Défense nationale, *Livre blanc de la défense*, 1994, Ottawa, 1994, p. 22, p. 35 et p. 38-39.
4. *Énoncé de politique internationale du Canada*, op. cit., p. 2 et p. 13.
5. Voir les remarques du ministre de la Défense nationale et du chef d'état-major de la Défense lors d'une conférence de presse tenue le 19 avril 2005. La transcription de la rencontre de l'honorable Bill Graham et du général Rick Hillier avec les médias peut être consultée dans le site intranet de la Défense nationale (voir plus précisément les pages 4, 6, 8-9 et 14-15).
6. *Livre blanc de la défense*, op. cit., p. 38.
7. *Énoncé de politique internationale du Canada*, op. cit., p. 28.
8. Défense nationale, *Opérations d'évacuation des non-combattants*, manuel de doctrine interarmées B-GJ-005-307/FP-050, Ottawa, 2003.
9. Défense nationale, *Point de mire : Stratégie de la Marine pour 2020*, « Annexe C : Opérations maritimes canadiennes, 1945-2000 », Ottawa, 2001, [en ligne], http://www.navy.dnd.ca/leadmark/doc/index_f.asp
10. Sean Maloney, « Never Say Never: Non-Alliance Operations in the Canadian Context », *Le bulletin de doctrine et d'instruction de l'Armée de terre*, vol. 2, n° 2, Kingston, 1999, p. 29-34. Le lieutenant-colonel D. J. Goodspeed élabora sur ce point de vue dans *The Armed Forces of Canada 1867-1967. A Century of Achievement*, Ottawa, 1967, p. 231; voir également J. D. F. Kealy et E. C. Russell, *A History of Canadian Naval Aviation 1918-1962*, Imprimeur de la reine, Ottawa, 1965, p. 83.
11. *Opérations d'évacuation des non-combattants*, op. cit., p. 4-1 et p. 4-2.
12. Ibid., p. 1-1.
13. Ibid., p. 1-13.
14. Notre description originale découle d'idées avancées par diverses sources, parmi lesquelles : le colonel Michael H. H. Evans, R. M. O.B.E., *Amphibious Operations: The Projection of Sea Power Ashore*, Londres, Brassey's Ltd, 1990, p. 9; le major Robert Bradford, « Reconsidering Amphibiosis: A Canadian Construct », *Le bulletin de doctrine et d'instruction de l'Armée de terre*, vol. 2, n° 1, Kingston, 1999, p. 40; et le major R. D. Bradford, *Sea-Based Expeditionary Joint Operations Study Main Report*, Halifax, Centre de guerre navale des Forces canadiennes pour les Maritimes, 2004, p. 6. Voir la description des opérations des forces gouvernementales amphibiennes pendant la guerre civile d'Irlande de 1922-1923, dans Aidan McIvor, *A History of the Irish Naval Service*, Dublin, Irish Academic Press, 1994, p. 42-49.
15. L'incapacité d'assurer le transport par hélicoptères a posé un contretemps majeur au plan britannique de débarquement amphibie dans San Carlos Water. Michael Clapp et Ewen Southby-Tailyour, *Amphibious Assault Falklands: The Battle of San Carlos Water*, Annapolis, Naval Institute Press, 1996, p. 117.
16. Paul Jackson, *Jane's All the World's Aircraft Yearbook*, Jane's Information Group, [en ligne sur le réseau de la Défense nationale].
17. Ces données sont extraites de *Jane's All the World's Aircraft Yearbook* (op. cit.) et de *Jane's Fighting Ships Yearbook* (Stephen Saunders, Jane's Information Group, [en ligne]).
18. À moins d'indication contraire, ce survol est fondé sur les renseignements présentés par Evans (op. cit.), par Saunders (op. cit.) et par Charles Messenger, Antony Preston et Anthony Robinson (*Armed Forces of the World*, Londres, Bison Books Ltd, 1985, p. 225-228, p. 231 et p. 233).
19. Extrait du site Web officiel de la Royal Navy.
20. Major Mark Adkin, *Urgent Fury: The Battle for Grenada*, Lexington, Lexington Books, 1989, p. 240; voir aussi Christopher Chant, *Naval Forces of the World*, Secaucus, Chartwell Books, 1984, p. 183, p. 185, p. 187 et p. 190.
21. Extrait du site Web officiel de la marine nationale française.
22. Défense nationale, *L'énoncé des besoins opérationnels du navire de soutien interarmées*, Ottawa, 2004, p. 13-19, [en ligne], http://www.forces.gc.ca/admimat/dgmepm/pmojss/docs_presentations/state_op_require_f.asp; ces renseignements ont aussi été confirmés par le capitaine de corvette Cooper, du bureau du projet JSS, lors de conversations téléphoniques, au début de décembre 2004.
23. Ces renseignements s'appliquent aux barges de débarquement de véhicules et de personnel australiens et britanniques, tels qu'ils sont décrits par Saunders (op. cit.).
24. Ces renseignements s'appliquent au chaland de transport de matériel de la marine nationale française ainsi qu'aux LCM6 et LCM8 de la marine américaine, tels qu'ils sont décrits par Saunders (op. cit.).
25. Ces renseignements s'appliquent au LCU 1600 de la marine américaine, tel qu'il est décrit par Saunders (op. cit.).
26. Ces renseignements s'appliquent au LCU 1600 de la marine américaine, tel qu'il est décrit par Saunders (op. cit.).
27. Ces renseignements s'appliquent au LCAC 1600 de la marine américaine, tel qu'il est décrit par Saunders (op. cit.).
28. Les renseignements sur l'engin de débarquement sur coussin d'air de la marine américaine sont extraits de Saunders (op. cit.).
29. Saunders, op. cit.
30. Voir Saunders, op. cit.; le lieutenant-colonel David C. Fuqua, « The Royal Navy and Marines Boldly Advance into the 21st Century », *Marine Corps Gazette*, Quantico, Marine Corps Association, mars 2000, p. 34; *L'énoncé des besoins opérationnels du navire de soutien interarmées*, op. cit., p. 15, p. 17 et p. 22; voir aussi les sites Web de la Royal Navy, de la marine américaine et de la marine nationale française; enfin, ces renseignements ont également été confirmés par le capitaine de corvette Cooper, du bureau du projet JSS.
31. Le calcul tient compte d'un contingent de débarquement de 132 soldats par compagnie dans la première vague, auquel s'ajoute un autre aéronef mis à la disposition du quartier général tactique.



Des officiers du Lord Strathcona Horse pendant la guerre des Boers.

LA PARTICIPATION DU CANADA AUX GUERRES DU DÉBUT DU XX^e SIÈCLE : SEMER LES GRAINES DE L'AUTONOMIE MILITAIRE ET DU COMMANDEMENT NATIONAL

par le major-général Daniel Gosselin

Introduction

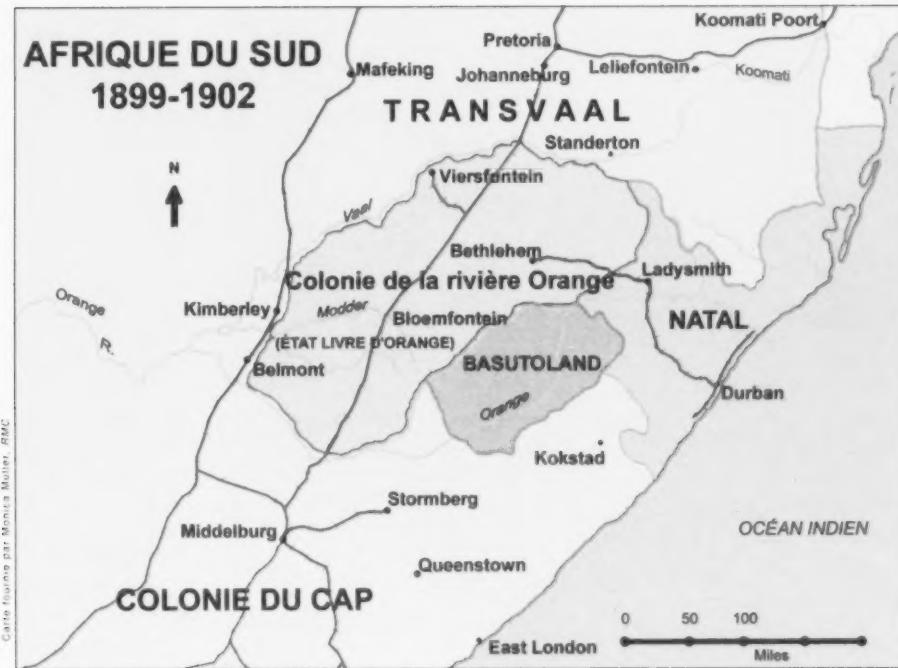
L'histoire de la participation canadienne aux grands conflits du début du XX^e siècle – la guerre d'Afrique du Sud (guerre des Boers) et la Première Guerre mondiale – est bien documentée et permet de comprendre parfaitement les répercussions de la contribution du Canada à ces guerres. Les études précédentes se sont attachées à analyser la diplomatie du Canada, à examiner sa façon de se préparer aux conflits, à raconter les campagnes et les batailles et à décrire les tactiques employées.

L'histoire militaire canadienne s'est largement intéressée aux prouesses des commandants canadiens, mais, en revanche, s'est peu attardée au commandement en lui-même. Cette lacune est regrettable à de nombreux égards, notamment parce que le commandement est intrinsèquement lié à l'efficacité du contrôle civil des opérations militaires. Comme le souligne un spécialiste canadien du commandement, « le commandement est important non seulement parce qu'un commandement efficace permet souvent de gagner une guerre, mais aussi parce que le

commandement national est l'instrument qui tisse un lien entre les forces [militaires] et les autorités gouvernementales », et inversement¹. Dans le présent article, le commandement se définit comme une fonction que l'on doit exercer afin d'assurer l'existence et le fonctionnement d'une force militaire. Le commandement national est plus restreint et désigne le commandement exercé au sein d'une nation, par opposition à celui assuré dans une coalition ou une alliance.

L'engagement actuel des Forces canadiennes en Afghanistan constitue l'opération expéditionnaire la plus importante de l'armée canadienne depuis la guerre de Corée. Étant donné que les Forces canadiennes participent actuellement à l'opération *Enduring Freedom*, une coalition dirigée par les États-Unis, et qu'elles passeront au milieu de l'été 2006 sous le commandement de l'alliance dans le cadre de la Force internationale

Le major-général Daniel Gosselin, OMM, CD, docteur en histoire militaire à l'université Queen's, est directeur général de la Politique de sécurité internationale au quartier général de la Défense nationale.



Carte fournie par Monika Müller, RMC

d'assistance à la sécurité de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), il est très judicieux de chercher à comprendre les origines et l'évolution du commandement national canadien et de définir correctement son importance.

Dans les récits des opérations et des guerres menées par le Canada, le commandement a rarement été étudié sauf en cas d'échec, comme ce fut le cas pour le raid de Dieppe, en 1942, ou pour la participation des Forces canadiennes à la mission de maintien de la paix des Nations Unies en Somalie, en 1993. Bien que la chaîne de commandement militaire imprègne toujours tous les aspects des opérations militaires canadiennes, rares sont les études qui essaient de décrire la manière dont la structure de commandement national a été établie ou d'expliquer comment les commandants supérieurs canadiens ont exercé leur commandement¹. Par conséquent, faute d'examens et d'analyses sur cet aspect essentiel de la conduite de la guerre, le lien fondamental existant entre le commandement national et la réalisation des objectifs stratégiques du Canada est souvent mal compris et négligé.

Le présent article analysera le rôle tenu par le commandement militaire national dans les opérations du Canada à l'étranger lors des deux premières guerres du XX^e siècle. La première section expliquera l'importance du concept de commandement en temps de guerre et sa relation avec le contrôle civil de l'armée, fournissant ainsi le cadre d'analyse nécessaire pour examiner le commandement national du Canada. La section suivante examinera l'organisation du commandement et les mécanismes de contrôle des forces combattantes canadiennes pendant la guerre des Boers et la Première Guerre mondiale.

Le Canada n'a obtenu son autonomie et le contrôle sur sa politique extérieure qu'en 1931, au moment de l'adoption du Statut de Westminster par le Parlement britannique. Le

commandement national du Canada entre 1899 et 1918 est souvent décrit comme un « commandement colonial », caractérisé par une subordination quasi totale à la Grande-Bretagne². Néanmoins, au cours de la période comprise entre la guerre des Boers et la fin de la Première Guerre mondiale, les moyens de contrôle du Canada sur ses forces expéditionnaires ont largement évolué, semant les graines d'une plus grande autonomie militaire nationale lors des conflits suivants du XX^e siècle. Bien que la structure de commandement canadienne se soit développée au coup par coup, elle s'est étendue à mesure que la contribution militaire du Canada prenait de l'ampleur. De plus, tandis que les forces militaires canadiennes gagnaient en autonomie opérationnelle, logistique et administrative sur le

terrain et qu'elles amélioraient leur efficacité opérationnelle et remportaient des victoires, le degré de contrôle civil de l'armée et la structure de commandement national ont connu une progression parallèle.

Contrôle civil et commandement national

« **Commandement/command** : 1. Autorité conférée à un militaire pour diriger, coordonner et contrôler des forces militaires. 2. Ordre donné par un commandant, exprimant sa volonté de voir exécuter une action donnée. 3. Unité, groupe d'unités, organisation ou zone, placés sous l'autorité d'un même commandant. **Commander/command** : 4. Exercer un commandement. 5. Dominer par le champ de tir de ses armes ou par l'observation à partir d'une position plus élevée³. »

– Organisation du Traité de l'Atlantique Nord,
Glossaire OTAN de termes et définitions

L'hypothèse de la subordination militaire à une autre nation a toujours été profondément ancrée dans les structures militaires et politiques du Canada, reflétant la réalité du XX^e siècle, où le Canada a toujours été un associé minoritaire au sein de coalitions militaires plus vastes. Il est toujours difficile pour une nation qui participe à une coalition ou à une alliance militaires de concilier les exigences de sa souveraineté nationale avec la nécessité de l'efficacité militaire, particulièrement lorsqu'une guerre est menée par un membre dominant de la coalition, qui peut prendre des décisions selon ses propres intérêts⁴.

En raison des nombreuses complexités inhérentes à la guerre de coalition, la manière dont le commandement s'exerce est primordiale pour la réalisation des objectifs stratégiques d'une nation. L'un des aspects les plus controversés des

opérations coalisées demeure la structure de commandement, reflétant la sensibilité de toute nation à l'égard des personnes qui commanderont ses forces, de l'autorité dont disposera le commandant désigné et du degré de contrôle que conserveront les autorités nationales sur l'emploi de leurs troupes.

Les fonctions que les termes *commandement* et *commander* évoquent sont aussi anciennes que la guerre elle-même. Malheureusement, le recul de l'histoire sur le commandement est assez restreint. En outre, si la documentation de recherche universitaire sur le contrôle civil de l'armée est abondante, les analyses de l'importance du commandement national et de sa relation avec le contrôle civil efficace de l'armée sont pour leur part très limitées. Déjà complexes et difficiles à appréhender, le terme *commandement* et ses différents sens ont tendance à être employés sans motif dans les documents, engendrant souvent confusion et interprétations erronées⁹. Il est donc important de clarifier la terminologie et les concepts liés au commandement en temps de guerre.

En 1940, le *Staff Officers' Field Manual* (manuel de campagne des officiers d'état-major) de l'armée américaine définissait le commandement comme une responsabilité. « Le commandant est le seul responsable envers son supérieur des actes et des échecs de son unité. Il ne peut en aucun cas décharger cette responsabilité sur son état-major ou sur ses commandants subalternes¹⁰. » Selon un historien américain ayant étudié le commandement juste après la Seconde Guerre mondiale, le commandement se définit, en réalité, par la concentration de la responsabilité et de l'autorité correspondante entre les mains d'une seule personne¹¹. Au milieu des années 1980, l'historien militaire Martin Van Creveld a réalisé une étude de grande envergure sur l'évolution du commandement. Dans

« Le Canada n'a obtenu son autonomie et le contrôle sur sa politique extérieure qu'en 1931, au moment de l'adoption du Statut de Westminster par le Parlement britannique. »

son ouvrage, intitulé *Command in War*, il affirme que le commandement est davantage qu'une responsabilité et il le définit donc plus largement comme « une fonction que l'on doit exercer afin d'assurer l'existence et le fonctionnement d'une force militaire¹² ». Partant de ce principe, le commandement doit donc lier les autorités civiles aux commandants tactiques des forces terrestres, aériennes et maritimes. Le commandement est donc toujours associé à une chaîne de commandement¹³ qui ne doit

jamais être outrepassée à quelque niveau que ce soit. Un commandant supérieur ne peut commander qu'aux subalternes qui relèvent directement de lui. La chaîne est donc un instrument important du commandement, qui s'établit par le cheminement des ordres et de l'information et qui est une hiérarchie de commandants individuels prenant des décisions au sein de leurs unités et formations rattachées¹⁴.

En raison des graves conséquences de la guerre, les autorités de commandement ne doivent laisser planer aucun doute sur l'identité de celui qui commande et qui est responsable des décisions, des actions ou de l'inaction ni sur l'identité de l'officier supérieur auquel un commandant doit rendre des comptes. « Le commandement, qui donne l'autorité légale d'émettre des ordres et d'exiger l'obéissance, doit être défini avec précision en droit, délimité clairement dans son organisation et incontesté dans son exécution », explique Douglas Bland, politologue¹⁵. Si l'une de ces conditions fait défaut, les mécanismes de responsabilisation et de contrôle des forces armées échoueront. Ce n'est qu'à travers l'établissement d'une solide structure de commandement militaire que les intérêts nationaux d'un pays peuvent être satisfaits en temps de guerre.

La *liaison* entre le commandement militaire national et le contrôle civil des forces militaires est essentielle à la réalisation des objectifs stratégiques d'une nation en guerre. Dans les démocraties occidentales, le contrôle civil de l'armée sous-entend que la responsabilité légitime de la direction et des actions des militaires demeure l'apanage des civils en dehors des établissements de défense¹⁶. Les expressions *haut commandement* ou *commandement suprême* sont fréquemment employées dans les ouvrages historiques pour désigner la direction générale civile de la guerre; elles représentent, à l'image du haut commandement allié pendant la Seconde Guerre



Des membres d'un commando boer pendant la guerre des Boers.



Le 1^{er} bataillon des Gordon Highlanders et le Royal Canadian Regiment, pendant la traversée de la rivière Modder, le matin du samedi 18 février 1900.

mondiale, l'endroit où les décisions relatives à la stratégie et à la conduite de la guerre sont prises au sein du conseil d'une coalition ou d'une alliance. Le contrôle civil des opérations militaires entreprises par une nation – par opposition à un conseil de coalition ou d'alliance – est souvent désigné par l'expression *commandement national*¹⁴.

D'un autre côté, le commandement militaire laisse entendre un champ d'application plus réduit que le commandement suprême et désigne des actions plus spécifiques de direction et de contrôle des forces opérationnelles¹⁵. Les commandants militaires, du niveau stratégique au niveau tactique, exercent un commandement militaire. Le commandement militaire national est encore plus restreint que le commandement militaire et désigne plus exclusivement la direction des forces militaires d'une nation. Contrairement aux conflits du début du XX^e siècle, où les commandants britanniques disposaient d'une autorité quasi totale sur les soldats canadiens, les responsabilités du commandement national ne sont plus déléguées à des dirigeants ou à des commandants étrangers. Comme l'a écrit le général d'armée Dwight Eisenhower en 1948, « chaque commandant sur le terrain possède un pouvoir de discipline direct sur tous les subalternes de sa nationalité et de son corps d'armée [...]. Toutefois, cette autorité et ce pouvoir ne peuvent être accordés à une personne d'une autre nation¹⁶. » Dans des textes plus anciens, on emploie fréquemment le terme *administration militaire* pour désigner ces activités importantes mais non opérationnelles qui se déroulent dans le théâtre de guerre. Aujourd'hui, l'expression *commandement militaire national* englobe le commandement d'unités accomplissant des activités opérationnelles, en même temps que les fonctions administratives, disciplinaires et logistiques.

Compte tenu des exigences relatives au commandement national canadien, l'orientation politique des forces militaires nationales et le commandement exercé sur les unités canadiennes doivent être conformes aux lois, aux principes, aux politiques et aux intérêts du gouvernement canadien¹⁷. De plus, étant donné que le Canada est signataire de plusieurs accords internationaux (comme les conventions de Genève ou le Statut de Rome de la Cour pénale internationale) et qu'il respecte le droit international, les militaires canadiens en déploiement doivent se conformer à ces accords et à ces lois, même lorsque la nation qui dirige la coalition n'est pas signataire de certains des accords ou ne reconnaît pas la légalité de plusieurs lois internationales. Un exemple récent concerne les mines terrestres : le Canada a signé le *Traité d'interdiction des mines antipersonnel*, ce qui

n'est pas le cas des États-Unis; une telle situation peut engendrer des restrictions supplémentaires pour le Canada lorsqu'il opère en coalition avec les États-Unis¹⁸.

Le processus décisionnel, depuis la direction stratégique de la guerre jusqu'à l'élaboration et l'exécution des engagements tactiques, constitue l'élément central du commandement en temps de guerre. Le contrôle civil et le commandement militaire sont largement simplifiés lorsqu'une seule nation est impliquée (d'un côté) dans une guerre, étant donné que cette nation – et tous les commandants désignés de sa chaîne de commandement – possède le pouvoir suprême de prendre toutes les décisions au sujet de la conduite de la guerre. Les complications liées au contrôle civil et au commandement apparaissent lorsque plusieurs pays participent aux opérations militaires dans le cadre d'une coalition ou d'une alliance.

Dans le cadre des opérations internationales, lorsque les forces militaires de différentes nations s'unissent, les membres acceptent généralement d'abandonner certains aspects du processus décisionnel à un conseil militaire supérieur (en ce qui a trait à la stratégie militaire générale) et à des commandants de la coalition (quant à la conduite des opérations), ce qui, naturellement, complique davantage l'orientation de la guerre et les structures de commandement. Les pays participant à une coalition reconnaîtront facilement la nécessité d'adopter un processus décisionnel collectif et une approche coordonnée quant à l'orientation ultime de la guerre. Mais c'est une tout autre affaire que de transmettre l'autorité de commandement des forces nationales évoluant dans un théâtre de guerre.

Comme l'a remarqué il y a plusieurs années un ancien commandant supérieur des forces des Nations Unies en

Corée, l'abandon du contrôle des forces militaires nationales est un acte de foi et de confiance inégalé dans les relations entre les nations¹⁹. Un pays cède le contrôle de ses forces militaires uniquement à des fins, plus importantes, d'efficacité militaire, à savoir pour concentrer le maximum de pouvoirs entre le moins de mains possible. En d'autres termes, pour réaliser un plus vaste effort de guerre et assurer l'unité du commandement, les nations peuvent déléguer en partie leur souveraineté sur leurs forces militaires au pays pilote d'une coalition, comme le Canada l'a fait avec la Grande-Bretagne lors de la Première Guerre mondiale, ou à une alliance, comme pendant la guerre du Kosovo, au cours de laquelle le Canada a remis ses pouvoirs à l'OTAN²⁰.

Le commandement étant généralement considéré comme « indivisible », l'expression *unité de commandement* est un pléonasme. Néanmoins, cette expression a été créée pendant la Seconde Guerre mondiale pour expliquer le rassemblement sous un commandant unique de militaires généralement dirigés et contrôlés par des sources distinctes d'autorité nationale, chacune « souveraine » dans sa propre sphère. Donc, dans le cadre des opérations internationales, parler d'unité de commandement est la même chose que de décrire la guerre de coalition ou d'alliance. Grâce à l'expérience que les forces armées occidentales ont acquise au fil des années et aux leçons qu'elles ont apprises, une nomenclature détaillée et des protocoles rigoureux ont été établis afin de définir le degré de contrôle sur les forces militaires qui est transféré entre les pays. Les structures de commandement définies dans ces mécanismes de transfert désignent le commandant, qui est responsable de décisions et d'actions précises et qui doit en rendre compte²¹.

Enfin, l'influence et le contrôle qu'exerce un pays sur l'orientation stratégique d'une guerre coalisée et sur le commandement des opérations militaires sont souvent à la taille de sa contribution, généralement mesurée selon les troupes et le matériel militaire fournis et selon la charge financière assumée. Il lui sera donc plus facile d'exercer pleinement le commandement national sur ses forces et de faire concorder les objectifs de la coalition avec ses objectifs nationaux.

Aperçu du commandement national canadien lors des guerres dirigées par la Grande-bretagne

La détermination du degré de commandement national qu'un pays exerce pendant une guerre conduite par une grande coalition ou alliance est une tâche complexe qui nécessite l'analyse de plusieurs facteurs. La capacité d'un pays à réaliser ses objectifs stratégiques repose principalement sur son aptitude à : 1) définir ou influencer l'orientation stratégique de la guerre; 2) planifier, diriger, coordonner et contrôler les activités opérationnelles dans le théâtre de guerre; 3) occuper les échelons supérieurs du leadership militaire au sein de la structure de commandement coalisé ou allié; 4) assurer l'appui logistique et l'administration de ses troupes.

La guerre des Boers

Le Canada a principalement expérimenté le transfert du commandement et du contrôle de ses forces militaires à une autre nation durant la guerre des Boers, lorsque le contingent canadien a été intégré aux forces britanniques et placé sous leur autorité. C'était la première fois que le Canada expédiait un nombre important de troupes pour une guerre à l'étranger. Ce conflit, qui est également appelé la guerre d'Afrique du Sud et qui s'est déroulé de 1899 à 1902, opposait les forces de la Grande-Bretagne et des États du Commonwealth aux républiques afrikaners d'Afrique du Sud et à l'État libre d'Orange. À la fin de cette guerre, plus de 7 300 soldats et 16 infirmières du Canada avaient embarqué pour l'Afrique du Sud et près de 270 y avaient perdu la vie.

« Le processus décisionnel, depuis la direction stratégique de la guerre jusqu'à l'élaboration et l'exécution des engagements tactiques, constitue l'élément central du commandement en temps de guerre. »

En dépit des liens très étroits que le Canada avait avec l'empire et des appels de la communauté anglophone pour que le Canada remplisse ses devoirs envers la mère patrie, la décision de participer à cette guerre « étrangère » a été difficile à prendre pour le premier ministre Wilfrid Laurier. La forte opposition de la communauté canadienne française à la guerre et la crainte que l'envoi de soldats canadiens crée un précédent pour les futures initiatives impériales ont suscité de profondes divisions au sein du gouvernement canadien et ont contribué à l'indécision de Laurier²². Finalement, cédant aux fortes pressions en faveur de la

participation du Canada à ce conflit, y compris l'offre faite par d'éminents citoyens d'organiser des unités à titre privé, Laurier et ses ministres ont accepté de dépêcher un contingent.

Selon la proposition initiale du gouvernement britannique, le Canada et les autres colonies autonomes devaient fournir des unités d'environ 125 hommes²³. Lorsque le gouvernement canadien a ordonné la levée de ces troupes, « peu de personnes furent ravis de la décision consistant à répartir les hommes en petites unités indépendantes de la taille d'une compagnie, qui pourraient être facilement morcelées et absorbées par l'armée impériale²⁴. » Le ministère de la Milice était résolu à préserver le caractère canadien de la contribution du pays. Par conséquent, la création d'un contingent canadien unifié a immédiatement suscité l'intérêt. Lord Minto, gouverneur général britannique, a fait à Laurier la proposition suivante : « Si des troupes doivent être proposées, elles doivent l'être sous la forme d'un contingent canadien [...]. [Cette offre] me semblerait plus digne, et nous pourrions également trouver un officier beaucoup mieux placé pour la commander²⁵. » Par conséquent, Lord Minto a télégraphié le message suivant à Joseph Chamberlain, secrétaire d'État aux Colonies :

« Après avoir dûment examiné la situation, mes ministres ont décidé d'offrir un régiment d'infanterie de 1 000 hommes, placés sous le commandement du lieutenant-colonel [William D.] Otter [...]. Mes ministres espèrent que le contingent canadien ne sera pas séparé dans la mesure du possible, mais

ils comprennent que cette décision doit être laissée à la discrétion du ministère de la Guerre et du commandant en chef²⁶. »

Cet épisode a en effet créé un précédent pour le Canada. Pour cette première intervention militaire importante à l'étranger, « les Canadiens ont souhaité servir ensemble, sous le commandement de leurs propres officiers²⁷ », et les soldats canadiens ont insisté pour qu'il en soit toujours ainsi par la suite. La décision du Canada, finalement acceptée par Chamberlain, a été importante pour de nombreuses raisons. Elle a permis au Canada de préserver l'unité de son contingent et de désigner un plus grand nombre d'officiers, y compris un lieutenant-colonel pour commander le régiment. La formation d'un régiment a également occasionné la création d'une structure administrative régimentaire et de quartiers généraux et a justifié l'ajout de personnel auxiliaire, autant d'éléments qui ont amélioré le prestige du contingent, son indépendance et son autonomie. Même le nom des unités a été choisi de manière à « indiquer clairement que, contrairement aux intentions déclarées dans la décision initiale du Conseil privé, les hommes [...] n'étaient pas des recrues de l'armée britannique mais des personnes ayant une affectation temporaire dans la milice permanente du Canada²⁸ ». Les graines de l'autonomie canadienne dans les guerres expéditionnaires avaient été semées et elles allaient croître pendant les deux guerres mondiales qui suivraient.

Le Canada n'a eu aucune influence sur l'orientation de la guerre en Afrique du Sud. Après tout, sa contribution n'a été que d'un peu plus de 7 000 hommes sur un total de près d'un demi-million de soldats de l'empire. Étant donné que l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* restreignait la compétence canadienne à ses limites territoriales, l'historien canadien Carman Miller affirme que le Canada a exercé « un contrôle considérable sur ses troupes en Afrique du Sud²⁹ ». En outre, les revers britanniques au début du conflit ont garanti que la contribution du Canada, quoique modeste, serait bien plus qu'un geste symbolique de solidarité impériale³⁰.

Rien ne prouve que, avant de quitter le Canada, le commandant des troupes canadiennes a reçu des ordres spécifiques pour le guider quant à l'utilisation opérationnelle du contingent. En dehors de la durée du déploiement de ses troupes en Afrique du Sud, le Canada n'avait imposé que très peu de restrictions sur leur emploi. Le lieutenant-colonel William D. Otter, premier commandant et commandant du contingent national, est parti pour l'Afrique du Sud avec des ordres de l'officier général commandant de la milice canadienne, selon lesquels il devait tenir un journal de guerre quotidien et rendre compte chaque semaine du potentiel de l'unité, y compris les morts et les pertes, tant aux autorités militaires canadiennes que britanniques. De plus, il recevait régulièrement des lettres du ministère de la Milice lui transmettant des demandes de renseignements, des conseils et des instructions. Des personnes influentes, comme Sam Hughes, qui deviendrait par la suite ministre de la Milice et de la Défense, et quatre correspondants de presse, ont également été dépêchés auprès de Otter par des autorités civiles afin de rendre compte de l'emploi du contingent³¹.

« C'était la première fois que le Canada expédiait un nombre important de troupes pour une guerre à l'étranger. »

Les activités des unités canadiennes étaient suivies de près au Canada et fréquemment relatées dans la presse. Le lieutenant-colonel Otter recevait également une multitude de lettres et de télégrammes, publics et privés, demandant des renseignements sur le contingent et chacun de ses membres. En outre, il n'a pas tardé à découvrir qu'il devait jouer sur deux plans : « Je devais servir deux maîtres, le premier étant

le général commandant [la région] du fleuve Orange, sous le commandement duquel nous servions et auquel je devais faire des rapports et des comptes rendus quotidiens [...] et le second étant notre propre ministère à Ottawa, qui demandait des renseignements à peu près similaires³² ». Le fardeau consistant à définir les limites pratiques de cette double servitude, à savoir rendre compte à deux gouvernements, pesait lourdement sur le lieutenant-colonel Otter, qui se plaignait « constamment à son épouse de l'ambiguïté de son commandement³³ », difficulté à laquelle seraient également confrontés de nombreux officiers généraux canadiens au cours de conflits ultérieurs.

La conduite des opérations en Afrique du Sud était placée sous la responsabilité des commandants militaires britanniques. Les officiers canadiens ne participaient pas à la planification des campagnes militaires et étaient même écartés de la planification de certains engagements tactiques essentiels. Un exemple typique de cette situation a été la bataille de Paardeberg, en février 1900, au cours de laquelle le lieutenant-colonel Otter et son bataillon ont dû « se débrouiller seuls³⁴ ». Une confusion précoce dans la chaîne de commandement britannique – dont les unités canadiennes faisaient partie – a compliqué la stratégie sur le terrain, semé la confusion et engendré des ordres vagues, qui ont tous eu des conséquences tragiques pour les Canadiens.

Aux points de vue administratif et logistique, le Canada n'a fourni qu'une contribution minimale. Il a financé l'habillement, l'armement, l'équipement et l'acheminement des hommes jusqu'en Afrique du Sud, mais c'est le gouvernement britannique qui a ensuite rémunéré les soldats et assuré leur soutien médical et logistique. Sous la pression considérable de l'opinion publique, le gouvernement canadien a fini par accepter de prendre en charge la différence du taux de solde entre l'infanterie britannique et la milice active canadienne³⁵. Bien que l'administration des Canadiens soit restée sous le contrôle du Canada (par exemple, pour les nominations, les promotions et les mutations), les Canadiens étaient soumis au droit militaire britannique, conformément aux dispositions de la *Army Act* britannique et, donc, les autorités britanniques contrôlaient tous les aspects disciplinaires³⁶. Le modeste contingent canadien était commandé par un officier canadien, mais le lieutenant-colonel Otter « a fait tout ce qui était en son pouvoir pour que le contingent canadien se conforme rigoureusement aux règlements militaires britanniques³⁷ », initiative visant essentiellement à apaiser les doutes britanniques sur l'efficacité des troupes coloniales.

La guerre des Boers était une guerre entièrement britannique, les dominions participants n'ayant aucun mot à dire sur l'orientation stratégique du conflit. À cette époque, le Canada était toujours une colonie autonome n'exerçant

aucun contrôle officiel sur sa politique étrangère. Les objectifs stratégiques canadiens, qui consistaient exclusivement à apporter une contribution militaire à la guerre afin d'appuyer les besoins de l'empire, étaient réalisés indépendamment de la nécessité d'un quelconque contrôle du gouvernement canadien sur la planification et la conduite des opérations militaires. La structure de commandement canadienne, qui n'avait pas dépassé le niveau tactique, était le reflet de cette réalité. À l'exception de questions administratives mineures restées sous le contrôle des commandants canadiens, les autorités britanniques avaient un commandement complet sur les Forces canadiennes et avaient l'entièr autorité de donner des ordres légaux aux commandants canadiens, d'imposer une discipline aux soldats canadiens, d'utiliser les troupes et d'assigner des missions sur le théâtre des opérations selon les impératifs de la campagne.

En Afrique du Sud, les Canadiens et les autres membres des colonies ont rapidement découvert les pièges que représentait le placement des forces nationales sous le contrôle opérationnel de commandants étrangers. Sam Hughes, pour sa part, a été profondément influencé par l'expérience et est rentré au Canada pour se plaindre de « l'incompétence militaire des Britanniques à la guerre »³⁹. Néanmoins, les Canadiens avaient combattu pour la première fois en tant qu'entité canadienne et s'étaient forgé un nom grâce à leurs prouesses au combat⁴⁰. Lors de la guerre suivante, les soldats canadiens allaient de nouveau demander à combattre ensemble, cette fois au sein d'une division canadienne et, plus tard, au sein d'un corps placé sous un commandement opérationnel canadien.

La Première Guerre mondiale

La situation lors de la Première Guerre mondiale était différente de celle de l'Afrique du Sud parce que, lorsqu'ils ont été mis à l'épreuve, « les Canadiens n'étaient pas disposés à abandonner le contrôle de leur propre effort de guerre⁴¹ ». Pour la première fois de son histoire, le Canada a envoyé une immense force militaire, donnant lieu à de nouveaux problèmes de commandement et de contrôle. La situation constitutionnelle du Canada restait cependant celle d'une « colonie autonome » sans politique étrangère propre. Toutefois, au fil de la guerre et du grossissement des forces déployées à l'étranger, qui étaient passées à quatre divisions d'infanterie, pour un total de 80 000 hommes en 1916, et qui s'étaient forgé une solide réputation sur le champ de bataille, l'autorité gouvernementale canadienne sur les militaires de son corps expéditionnaire s'est renforcée de plus en plus. Au total, environ 620 000 Canadiens ont servi dans le corps expéditionnaire et plus de 60 000 sont morts au cours de cette guerre.

Si certains peuvent soutenir que « le gouvernement canadien ne comprenait absolument pas l'idée du commandement national au début de la Première Guerre mondiale⁴² », l'autonomie canadienne lors de cette guerre a commencé avec la prise en charge par le Canada de l'ensemble des coûts liés à sa contribution militaire⁴³. Comme l'explique l'historien Desmond Morton, cette décision a assuré au Canada « une influence concrète sur la gestion de son contingent et un moyen de pression essentiel pour étendre son contrôle sur ses troupes et sa participation à la gestion générale de la guerre⁴⁴ ».

Au final, le Canada payait sa part, remboursait aux Britanniques le coût des munitions d'artillerie et s'acquittait de toutes les dépenses, à l'exception du logement des troupes canadiennes stationnées en Angleterre⁴⁵. Il avait également été établi au tout début de la guerre que le ministère britannique de la Guerre n'exercerait aucune responsabilité dans l'administration des troupes canadiennes en Grande-Bretagne⁴⁶.

Comme cela avait été le cas au début de la guerre des Boers, le Canada s'est battu pour que les unités canadiennes restent des entités nationales indigènes. La conversation qui avait eu lieu à Londres, en octobre 1914, entre le major-général Sam Hughes, ministre de la Milice et de la Défense, et Lord Kitchener, secrétaire d'État à la Guerre, au sujet du statut de la 1^{re} Division du Canada mérite d'être relatée :

« Sir Sam s'avanza vers le bureau de Kitchener. Lorsqu'il arriva près de son bureau, Kitchener éleva rapidement la voix et dit d'un ton très sévère : "Hughes, je vois que vous avez amené un certain nombre d'hommes du Canada: ils ne possèdent bien entendu aucune formation, et cela s'applique aussi à vos officiers; j'ai décidé de les répartir entre les régiments britanniques; ils ne nous seront que d'une très faible utilité tels qu'ils sont actuellement." Sir Sam répliqua : "Monsieur, si je comprends bien, vous dites que vous allez scinder ces régiments canadiens? Pourquoi? Une telle mesure tuera le recrutement au Canada." Kitchener répondit : "Vous avez vos ordres, alors exécutez-les." Sir Sam répliqua : "Que je sois maudit si je le fais." Il tourna les talons et sortit⁴⁷. »



Le lieutenant-général Arthur Currie.

Musée canadien des civilisations, 19710261-0039, portrait réalisé par William Newenham Montague Urquhart.



Musée canadien de la guerre 1914-1918, œuvre de Edouard Baudry

Le débarquement de la 1^{re} Division du Canada à Saint-Nazaire, 1915.

Après un échange de télégrammes entre les gouvernements, il a été décidé que les unités canadiennes et la 1^{re} Division du Canada devaient non pas être scindées mais gardées ensemble afin d'opérer et de combattre en tant que formations canadiennes sur le terrain. Au bout du compte, cette décision permettait au Canada d'établir sa crédibilité et donnait enfin au lieutenant-général canadien Arthur Currie l'occasion de commander le corps canadien en 1917 et en 1918.

En quittant Londres, Sam Hughes a laissé derrière lui son « représentant spécial », le colonel J. W. Carson, afin de s'exprimer au nom du gouvernement canadien et de régler les dispositions financières relatives au contingent canadien⁴⁷. Finalement, en 1916, pour maintenir une influence en Angleterre et sur l'insistance du haut-commissaire intérimaire du Canada, le gouvernement canadien a créé le ministère des Forces militaires d'outre-mer afin d'instaurer « des moyens de contrôler toutes les dispositions sauf tactiques de sa force expéditionnaire⁴⁸ ». En effet, c'est uniquement en tant que ministre qu'un « responsable colonial pouvait peser dans les conseils de l'empire⁴⁹ ».

Dans une lettre adressée aux autorités britanniques, le premier ministre Robert Borden avait justifié la création du ministère des Forces militaires d'outre-mer en indiquant que « les forces envoyées par le Canada pour un service outre-mer en Europe n'atteindront pas moins de 256 000 hommes⁵⁰ » et qu'une telle organisation était désormais nécessaire pour contrôler les Forces canadiennes d'outre-mer. Le Ministère assurait un contrôle civil continu de l'armée canadienne et veillait à ce que le gouvernement ait un pouvoir de décision

ultime sur toutes les questions liées aux Forces canadiennes. La gestion des Forces canadiennes d'outre-mer soulevait d'importantes considérations d'ordre politique, et le nouveau ministre, l'honorable G. H. Perley, était chargé de négocier avec le gouvernement britannique le règlement de tous les problèmes relatifs à ces forces. Le ministère des Forces militaires d'outre-mer était également l'intermédiaire entre le ministère de la Milice et les commandants des forces d'outre-mer pour toutes les questions de nature politique.

En plus de prendre des dispositions financières concernant la participation canadienne, les représentants militaires canadiens en Grande-Bretagne devaient remplir trois fonctions principales : l'entraînement et l'envoi de renforts en France afin de remplacer les pertes; l'organisation, l'entraînement et l'envoi d'unités et de formations supplémentaires; et le rétablissement des blessés. Le ministère des Forces militaires d'outre-mer avait mis en place un état-major militaire complet, sous le commandement de l'officier général commandant les Forces canadiennes en Angleterre⁵¹ afin de soulager le quartier général du corps de toutes les questions sans lien avec le fonctionnement efficace d'une force de combat. Comme le Ministère assurait une prise ferme sur l'administration des affaires militaires canadiennes, le Canada avait acquis une plus grande autonomie sur le plan militaire. Le ministère britannique de la Guerre ne remettait pas en question l'autorité canadienne sur le corps expéditionnaire canadien en Grande-Bretagne, à la condition que les autorités canadiennes n'aient aucune intention d'interférer avec l'autorité opérationnelle du commandement britannique⁵².

Le contrôle des opérations militaires menées par les troupes canadiennes avait été délégué au commandant en chef des forces britanniques, l'officier général commandant le corps canadien sur le continent ayant autorité lorsqu'il était question du personnel ou de la politique touchant le corps. Dans un mémorandum exposant les grandes lignes du commandement et du contrôle des forces militaires canadiennes d'outre-mer, le gouvernement canadien reconnaissait l'autorité opérationnelle de l'armée britannique sur les éléments canadiens dans le théâtre des opérations :

« Lorsque des forces armées agissent en conjonction au sein d'une zone à peu près identique, des commandements indépendants sont une source de faiblesse bien connue. Le gouvernement canadien, ayant sur le terrain des troupes largement inférieures en nombre à celles du gouvernement britannique, a donc décidé, pour tout ce qui concerne les opérations militaires, de placer sous l'autorité britannique cette partie de sa force qui, de temps en temps, pourrait être stationnée à l'intérieur de la zone de combat. Par conséquent, le commandant du corps canadien est directement responsable devant le commandant en chef britannique de toutes les opérations militaires¹¹. »

Les Britanniques avaient certes le contrôle de tous les engagements militaires, mais cette situation n'a pas privé le lieutenant-général Currie du droit, et du devoir, de remettre en question les plans opérationnels britanniques et même parfois d'y opposer son veto. Currie a occasionnellement exercé ce droit de fait sur le feld-maréchal Haig (commandant en chef des armées britanniques) et sur d'autres commandants britanniques afin « de bloquer les décisions potentiellement désastreuses de Haig¹² ». Il a également protesté avec véhémence contre la scission du corps canadien et l'utilisation séparée de ses divisions. Il a même amené le ministère des Forces militaires d'outre-mer, Edward Kemp, à faire pression sur le ministère britannique de la Guerre¹³. Comme le lieutenant-colonel Otter près de 20 ans auparavant, le commandant canadien considérait qu'il devait rendre des comptes tant aux commandants britanniques qu'au gouvernement canadien. L'indépendance de Currie lui a également permis de créer et d'introduire au sein du corps canadien des innovations tactiques, notamment un contrôle sur la doctrine et la tactique que même les commandants britanniques n'ont jamais pu obtenir¹⁴. Ce dernier élément a pris toute son importance pour le lieutenant-général Currie et le corps canadien lors de la magnifique campagne des Cent-Jours, menée à la fin de la guerre.

Pour représenter les intérêts canadiens sur le continent, le ministère des Forces militaires d'outre-mer a créé une section canadienne au second échelon du quartier général britannique en France. Cette section était placée sous le commandement d'un brigadier, qui était également responsable des unités canadiennes en dehors du corps. Cette décision était doublement importante pour le Canada, ainsi que l'a noté l'historien canadien, le colonel G. W. L. Nicholson : « En plus d'établir une étroite liaison entre les troupes du Canada outre-mer et le quartier

général anglais chargé de l'emploi tactique des troupes canadiennes, la nouvelle section devait permettre de franchir un pas important vers l'acquisition par le Canada de l'autorité sur ses propres troupes¹⁵. » Cette section devait représenter le ministère des Forces militaires d'outre-mer au sein du quartier général britannique, servir de bureau de liaison entre le ministre, le ministère de la Guerre et le corps canadien et enfin offrir un canal de communication entre le Ministère et le corps pour toutes les questions intérieures. Cependant, Edward Kemp, devenu ministre des Forces militaires d'outre-mer, a dû exercer des pressions sur les officiers supérieurs tant britanniques que canadiens pour qu'ils acceptent le pouvoir accru d'un représentant canadien au quartier général britannique.

Finalement, le ministère britannique de la Guerre n'a montré aucune opposition particulière à la création de cette section (qui comptait des représentants de l'adjudant général et du quartier-maître général, des spécialistes en soins médicaux et dentaires ainsi qu'un aumônier), pour autant que le commandant canadien ne s'occupe pas des questions opérationnelles. L'officier choisi devait également être acceptable aux yeux du lieutenant-général Currie, qui voulait continuer d'avoir la haute main sur la nomination des officiers dans le corps et refusait qu'un officier canadien interfère avec son commandement opérationnel depuis le quartier général britannique. Peu après la création de la nouvelle section, les autorités britanniques ont exprimé leur entière satisfaction à l'égard de ces nouvelles dispositions, tandis que les Canadiens intervenaient davantage dans les affaires canadiennes, non seulement en Grande-Bretagne mais aussi en France¹⁶. La présence d'un officier supérieur canadien de liaison au quartier général britannique est également devenu un atout pour le lieutenant-général Currie.

Malgré les succès opérationnels remportés en campagne, le Canada avait une influence très limitée sur l'orientation de la guerre. Au début, la Grande-Bretagne avait formé un cabinet de guerre, mais jamais on n'y avait admis un premier ministre de dominion, comme Robert Borden, qui était considéré comme le dirigeant d'un ministère séparé¹⁷. Le Comité sur la défense de l'Empire, auquel appartenait Robert Borden, était essentiellement chargé de traiter de la coopération en temps de paix entre les forces armées des colonies et des dominions de l'Empire et il ne se réunissait que lors des conférences impériales (à savoir en 1907, en 1909 et en 1911). Ce n'est qu'en mars 1917, au moment où la guerre avait peut-être atteint son point culminant, que le nouveau cabinet impérial de guerre a été formé. Lors de sa création, le premier ministre britannique, Lloyd George, avait déclaré que le statut des ministres des dominions présentait « une égalité absolue avec celui des membres du cabinet de guerre britannique¹⁸ ». Le premier ministre canadien s'est rendu en Angleterre en 1917 sur l'invitation du gouvernement britannique afin de participer à la première réunion de ce nouveau cabinet. Au cours de cette réunion, le cabinet n'a pas abordé les questions opérationnelles, mais s'est essentiellement intéressé à des questions telles que la politique étrangère, les objectifs militaires, la taille des contingents, les effectifs, les munitions et le matériel de guerre¹⁹. Dans la

pratique, malgré la création du cabinet impérial de guerre, les premiers ministres des dominions « n'ont obtenu qu'une portion congrue dans l'orientation de la guerre⁶² ».

Néanmoins, en 1917, le Canada réunisait la plupart des éléments nécessaires à son gouvernement pour garantir la prise en compte de ses objectifs stratégiques et impérieux et l'optimisation de sa contribution militaire. Sur le plan politique, un ministre avait été désigné pour faire la liaison avec le gouvernement et le ministère de la Guerre britanniques et pour participer aux réunions du cabinet impérial de guerre. Sur le plan militaire, même si les Canadiens ne participaient pas à la planification des campagnes dans le théâtre de guerre, leur structure de commandement national outre-mer comptait trois éléments essentiels permettant au Canada de fonctionner efficacement : 1) un officier supérieur de commandement

« Il a également protesté avec véhémence contre la scission du corps canadien et l'utilisation séparée de ses divisions. »

officier supérieur ayant grade de brigadier au quartier général britannique en France : il était chargé de la liaison militaire officielle. Comme ce fut le cas lors de la guerre des Boers, le corps expéditionnaire canadien restait soumis aux règlements britanniques et à la *Army Act*; toutefois, comme le Canada commandait son propre corps, l'administration du droit militaire était essentiellement assurée par les officiers canadiens⁸³.

FRONT OCCIDENTAL, 1914-1918 OPÉRATIONS DU C.E.C.



opérationnel canadien, doté d'un solide état-major général au niveau du corps pour planifier les opérations : il dirigeait les Canadiens en campagne et avait pour instruction de préserver une force de combat canadienne unique et cohérente; 2) un chef d'état-major général ayant grade de lieutenant-général au sein du ministère des Forces militaires d'outre-mer : il était chargé de commander et d'administrer les troupes en Angleterre et d'assurer la liaison avec le ministère de la Milice, à Ottawa; 3) un ayant grade de brigadier au quartier général d'Angleterre : il était chargé de la liaison militaire entre le Canada et l'Angleterre. Il se fut le cas lors de la guerre des Boers, le Canada restait soumis aux règlements de la *Army Act*; toutefois, comme le Canada n'avait pas son propre corps, l'administration du droit militaire fut assurée par les officiers canadiens⁸³.

L'armée canadienne engagée dans la Première Guerre mondiale est devenue le principal vecteur de l'effort et de l'esprit du pays. Cependant, fait plus important, l'immense effort de guerre canadien a confirmé la nécessité d'une solide structure de commandement national. Comme l'a observé l'historien militaire canadien C. P. Stacey, l'influence de la Première Guerre mondiale sur les officiers canadiens a été importante. Lors de la Seconde Guerre mondiale, les forces militaires canadiennes seraient commandées par des officiers supérieurs « dont les idées et les attitudes s'inspiraient de l'atmosphère fortement nationale du corps canadien de 1915 à 1918⁶⁴ ». Même si le Canada n'a pas reconduit le concept d'un ministère des Forces militaires d'outre-mer, étant donné que les circonstances des conflits ultérieurs se sont avérées différentes, les principaux éléments de commandement militaire expéditionnaire établis lors de la Première Guerre mondiale resteraient un modèle utile, encore valable aujourd'hui, pour la participation du Canada à de vastes opérations menées en coalition ou au sein d'une alliance.

Conclusion

Le présent article a examiné l'évolution historique du commandement militaire national du Canada pour les opérations menées outre-mer pendant la guerre des Boers et la Première Guerre mondiale. Entre 1899 et 1918, les soldats canadiens, et leurs commandants nationaux, ont développé un puissant sentiment d'identité, qui a progressivement



Archives publiques, 000832

Des soldats canadiens au retour des tranchées pendant la bataille de la Somme.

supplanté leur enthousiasme impérial. Laurier et Borden n'ont certes pas tenté d'influencer la conduite ou la résolution de ces guerres, mais il y a eu néanmoins plusieurs différences importantes dans la manière dont le Canada a géré sa participation militaire. La contribution militaire appréciable du Canada à la Grande Guerre a accru l'influence du pays, lui permettant de peser davantage sur nombre de questions liées à sa participation en campagne.

La création du ministère des Forces militaires d'outre-mer à Londres, en 1916, regroupant un ministre et un chef d'état-major général, a permis la mise en place d'une autorité unifiée à l'étranger et d'acquérir auprès du ministère britannique de la Guerre et du ministère de la Défense une influence qui, autrement, n'aurait pas été possible. Lors de la Première Guerre mondiale, le contrôle que le gouvernement canadien a exercé sur ses forces militaires a été intensifié comparativement à ce qu'il était durant la guerre des Boers, tant sur le plan administratif qu'opérationnel.

Le contrôle administratif des unités déployées outre-mer, qui suscitait rarement l'attention aux premiers jours d'un conflit, est un élément essentiel et fondamental du commandement national. De nombreux éléments qui concernent directement la vie quotidienne des soldats – comme la solde, le courrier, le ravitaillement et le soutien médical – dépendent du contrôle administratif. Il était donc important pour le Canada d'améliorer cet aspect du commandement alors qu'évoluait

« Le contrôle administratif des unités déployées outre-mer, qui suscitait rarement l'attention aux premiers jours d'un conflit, est un élément essentiel et fondamental du commandement national. »

la Première Guerre mondiale. La création d'une section canadienne au quartier général britannique a permis au Canada d'exercer un plus grand contrôle sur les Forces canadiennes éparses en France. En outre, contrairement à ce qui s'était passé lors de la guerre des Boers, où il n'avait assumé qu'une infime part des dépenses militaires, le Canada acceptait désormais de prendre à sa charge tous les frais, augmentant ainsi de 250 millions de dollars la dette nationale à la fin des hostilités.

Cependant, c'est dans le domaine opérationnel que le Canada a fait les progrès les plus significatifs. Ayant déployé une très importante force outre-mer, le Canada a pu demander que la 1^{re} Division du Canada ne soit pas scindée dès le début des hostilités et, à mesure que sa réputation de force combattante redoutable se consolidait et que ses commandants démontraient leur compétence, il a pu exercer des pressions pour conserver le commandement de formations nationales plus vastes, comme le corps canadien. Même à ce moment, le Canada n'a acquis qu'une très faible influence sur l'élaboration de plans de campagne pour l'ensemble du théâtre de guerre, et il faudra un autre conflit pour que les généraux et les officiers d'état-major canadiens participent à cet aspect de la guerre. Les représentants politiques canadiens et les commandants supérieurs ont également reconnu très tôt que l'exercice du commandement national sur les forces militaires déployées était un élément

important pour l'expression de l'autonomie nationale. Pour les commandants canadiens, la responsabilité face aux autorités nationales, définie dans un cadre de commandement militaire national plus solide, avait été considérablement renforcée lors de la Première Guerre mondiale, et cette évolution allait se poursuivre durant les conflits qui suivraient. À mesure que croissait le nationalisme canadien au cours du XX^e siècle, les dispositions relatives au commandement national

continueront d'évoluer pendant les conflits subséquents, comme la Seconde Guerre mondiale.

Nous souhaitons exprimer nos remerciements sincères à M. Allan English et à M. Douglas L. Bland, de l'université Queen's, pour leurs remarques constructives.



NOTES

1. Douglas L. Bland, « Military Command in Canada », dans Bernd Horn et Stephen J. Harris (dir.), *Generalship and the Art of the Admiral*, Saint Catharines, Vanwell Publishing, 2000, p. 135.
2. Trois exceptions notables sont : Desmond Morton, *A Peculiar Kind of Politics: Canada's Overseas Ministry in the First World War*, Toronto, University of Toronto Press, 1982; C. P. Stacey et Stephen J. Harris, *Canadian Brass*, Toronto, University of Toronto Press, 1988, « The Organization and Control of Canadian Fighting Forces », dans *Armes, hommes et gouvernements : les politiques de guerre du Canada, 1939-1945*, Ottawa, Imprimeur de la reine, 1970; Stephen J. Harris, *Canadian Brass*, Toronto, University of Toronto Press, 1988.
3. Bland, *op. cit.*, p. 126.
4. Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, *Glossaire OTAN de termes et définitions*, A-AD-AAP/JX-001, AAP 6, Bruxelles, Bureau militaire de standardisation, 2004, p. 3-C-12 et p. 3-C-13.
5. Dans cet article, *alliance* désigne une association de nations préalablement convenue et créée officiellement dans le but de défendre des intérêts communs, comme l'OTAN. Une *coalition* [de pays volontaires] denote des ententes plus temporaires, généralement réalisées sans traité officiel. Le terme *nation* est utilisé comme un synonyme de *pays*.
6. Pour une analyse plus complète des termes *commandement* et *contrôle*, voir Ross Pigeau et Carol McCann, « Une nouvelle conceptualisation du commandement et du contrôle », *Revue militaire canadienne*, vol. 3, n° 1 (printemps 2002), p. 53-63.
7. États-Unis, ministère de la Défense, *Field Staff Officers Manual*, dans Richard M. Leighton, « Allied Unity of Command in the Second World War: A Study in Regional Military Organization », *Political Science Quarterly*, vol. 67, n° 3 (septembre 1952), p. 401.
8. *Ibid.*
9. Martin Van Creveld, *Command in War*, Cambridge, Harvard University Press, 1985, p. 5.
10. Dans les ouvrages historiques plus anciens, l'expression *chaîne de responsabilité* était également employée pour exprimer la même idée que *chaîne de commandement* (Colonel A. F. Duguid, *Histoire officielle de l'Armée canadienne dans la Grande Guerre, 1914-1919*, Ottawa, Imprimeur du roi, 1938, p. 126).
11. Pour une analyse plus complète de cette question, voir la section « La chaîne de commandement » dans Gilles Létourneau, *Un héritage déshonoré : Les leçons de l'affaire somalienne*, rapport de la Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie, 5 volumes, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1997.
12. Douglas L. Bland, *Chiefs of Defence: Government and the Unified Command of the Canadian Armed Forces*, Toronto, Institut canadien des études stratégiques, 1995, p. 177.
13. Douglas L. Bland, « A Unified Theory of Civil-Military Relations », *Armed Forces and Society*, vol. 26, n° 1 (automne 1999), p. 10.
14. Il s'agit d'un concept différent de celui de *direction nationale* de la défense ou de l'Armée, qui désigne généralement l'élaboration par le gouvernement de la politique de défense et le contrôle civil des questions liées à la défense nationale.
15. Bland (1995), *op. cit.*, p. 175.
16. Leighton, *op. cit.*, p. 402.
17. Bland (2000), *op. cit.*, p. 126 et p. 134.
18. Le *Traité d'interdiction des mines antipersonnel* (également appelé le traité d'Ottawa) est officiellement la *Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction*.
19. Général Robert W. RisCassi, « Principles for Coalition Warfare », *Joint Forces Quarterly*, vol. 60, n° 16 (été 1993), p. 67.
20. Unité de commandement : « Dans une unité ou formation militaire, un seul commandant est autorisé à planifier et à diriger les opérations. Il est tenu pour responsable du succès ou de l'échec d'une opération et il a le pouvoir de diriger et de contrôler le personnel et le matériel consacrés à la tâche. » (Sous-chef d'état-major de la Défense, *Manuel des opérations des Forces canadiennes*, B-GJ-005-300/FP-000, Ottawa, 2004, p. 2-4.)
21. La nomenclature comprend les expressions telles que *commandement intégral*, *commandement opérationnel* et *contrôle tactique*. Le présent article ne vise pas à analyser cette nomenclature. Si le lecteur souhaite en savoir davantage, voir le *Manuel des opérations des Forces canadiennes*, *op. cit.*, p. 2-1 à p. 2-5.
22. Carman Miller, *Painting the Map Red: Canada and the South African War, 1899-1902*, Kingston, McGill-Queen's University Press, 1993, p. 16-48.
23. Quartier général de l'Armée, Section historique, *Canadian Policy on the Employment of Canadian Military Forces in Wartime, 1899-1945*, rapport n° 52, Ottawa, 1952, p. 1.
24. Miller, *op. cit.*, p. 49.
25. C. P. Stacey, *Canada and the Age of Conflict: A History of Canadian External Policies, volume I: 1867-1921*, Toronto, University of Toronto Press, 1984, p. 60.
26. Brian A. Reid, *Our Little Army in the Field: the Canadians in South Africa, 1899-1902*, St. Catharines, Vanwell Publishing Limited, 1996, p. 24.
27. C. P. Stacey, « Le Canada et la guerre du Transvaal. Deuxième partie : L'entrée en guerre du Canada », *Journal de l'Armée canadienne*, vol. 4, n° 3 (été 1950), p. 45-46.
28. Miller, *op. cit.*, p. 51.
29. Cette restriction de la compétence canadienne a été atténuée par les dispositions de la législation coloniale britannique qui permettaient à une colonie de lever des troupes, à l'intérieur ou à l'extérieur de ses frontières (Miller, *op. cit.*, p. 51-52).
30. *Ibid.*, p. 76.
31. *Ibid.*, p. 68-69.
32. Desmond Morton, *The Canadian General, Sir William Otter*, Toronto, Hakker, 1974, p. 180.
33. Desmond Morton, « Junior but Sovereign Allies: The Transformation of the Canadian Expeditionary Force, 1914-1918 », *Journal of Imperial and Commonwealth History*, vol. 8 (octobre 1979), p. 32.
34. Miller, *op. cit.*, p. 92. Pour une description complète de la bataille, voir p. 86-101.
35. *Ibid.*, p. 53. Le Canada a également continué de fournir des renforts, des approvisionnements spéciaux, des pensions et des allocations, y compris des indemnités d'absence du foyer.
36. Morton (1979), *op. cit.*, p. 32; et Miller, *op. cit.*, p. 52.
37. Miller, *op. cit.*, p. 70.
38. Ronald Haycock, *Sam Hughes: The Public Career of a Controversial Canadian*, Waterloo, Wilfrid Laurier University Press, 1986, p. 92.
39. Reid, *op. cit.*, p. 172.
40. Morton (1982), *op. cit.*, p. vii.
41. Bland (1995), *op. cit.*, p. 177.
42. Morton (1979), *op. cit.*, p. 34.
43. Morton (1982), *op. cit.*, p. 26.
44. *Ibid.*, p. 199-200.
45. Quartier général de l'Armée (1952), *op. cit.*, p. 2-3.
46. Duguid, *op. cit.*, p. 126-127.
47. *Ibid.*, p. 127.
48. Morton (1982), *op. cit.*, p. 169.
49. Morton (1979), *op. cit.*, p. 36.
50. Quartier général de l'Armée, Section historique, *The Command of the Overseas Military Forces of Canada in the United Kingdom, 1914-1918*, rapport n° 98, Ottawa, juillet 1986, p. 97-98.
51. Morton (1982), *op. cit.*, p. 34 et p. 85. Le titre a changé et est devenu *chef d'état-major général* au printemps 1918.
52. *Ibid.*, p. 160-167 et p. 204.
53. Quartier général de l'Armée (1986), *op. cit.*, p. 102.
54. Shane B. Schreiber, *Shock Army of the British Empire*, St. Catharines, Vanwell Publishing, 2004, p. 19.
55. John Swettenham, *To Setze the Victory: The Canadian Corps in World War I*, Toronto, Ryerson Press, 1965, p. 201-204.
56. Schreiber, *op. cit.*, p. 19.
57. Colonel G. W. L. Nicholson, *Le Corps expéditionnaire canadien, 1914-1919 : Histoire officielle de la participation de l'Armée canadienne à la Première Guerre mondiale*, Ottawa, Imprimeur de la reine et Contrôleur de la papeterie, 1962, p. 355.
58. Morton, *op. cit.*, p. 166-168.
59. George M. Wrong, « Canada and the Imperial War Cabinet », *Canadian Historical Review*, vol. 1, n° 1 (mars 1920), p. 11.
60. *Ibid.*, p. 16.
61. Lord Hankey, *The Supreme Command 1914-1918, Volume II*, Londres, George Allen and Unwin, 1961, p. 661-662.
62. Morton, *op. cit.*, p. 111.
63. Chris Madson, *Another Kind of Justice*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1999, p. 43-44.
64. Stacey (1970), *op. cit.*, p. 205.



Affaires publiques - ÉDUCATION

Une vue de la prise de Québec, le 13 septembre 1759.

LE MARQUIS DE MONTCALM ET LA BATAILLE DE QUÉBEC, SEPTEMBRE 1759 : UNE RÉÉVALUATION

par le major Michael Boire

In Memoriam

MONTCALM – À la mémoire de Louis-Joseph de Montcalm-Gozon, marquis de Montcalm de Saint-Servan [sic], héros mort à Québec le 14 septembre 1759 des blessures qu'il avait subies lors de la défense héroïque de la Nouvelle-France.
Vive le Québec!

Introduction

Depuis la mort du marquis de Montcalm, survenue au plus fort de la bataille de Québec en septembre 1759, de nombreux ouvrages se sont intéressés à ses qualités de général. Son rôle comme commandant des troupes françaises régulières en Amérique du Nord pendant la majeure partie de la guerre de Sept Ans a souvent été examiné à travers des prismes déformants. L'insistance résolue avec laquelle de nombreux critiques l'ont tenu responsable de la détérioration de ses rapports avec Vaudreuil, son supérieur, en est peut-être la parfaite illustration. Les dimensions à la fois professionnelles et personnelles de leurs différends sont bien documentées, comme le sont d'ailleurs les effets désastreux que cela a eu sur

les opérations de défense de la Nouvelle-France. On retrouve néanmoins des éléments positifs d'interprétation dans l'historiographie de ce grand personnage. L'abbé Casgrain, chroniqueur prolifique qui prenait le parti des défenseurs de la colonie, propose une justification impartiale des actions du marquis pour défendre la colonie¹. À bien des égards, les points de vue divergents quant au rôle de Montcalm avant l'effondrement de la Nouvelle-France sont représentatifs du clivage entre le point de vue des métropolitains et celui des coloniaux au sujet de la conduite de la guerre dans les forêts de l'Amérique du Nord².

Le présent article explore certains aspects du rôle que Montcalm a joué dans la défense de Québec, en 1759. Nous cherchons ici à mettre en parallèle les facteurs déterminants des décisions de Montcalm et les modalités de la conduite de la guerre telle qu'elle se pratiquait au XVIII^e siècle. À prime abord, il s'agit d'une approche sensée. Toutefois, il est décevant de constater que bien peu d'historiens par ailleurs éminents ont pris la peine d'évaluer les options qui s'offraient au marquis à la lumière du contexte militaire de l'époque. Nous réexaminerons

Le major Michael Boire, officier du corps blindé, enseigne l'histoire canadienne au Collège militaire royal du Canada.



Le marquis Louis-Joseph de Montcalm.

AP C-027665

certains faits rapportés par les sources primaires pour décrire des aspects de la position de Montcalm qui ont été omis dans sa biographie ou qui n'ont pas reçu l'attention qu'ils méritent. À dire vrai, un personnage historique de cette envergure est digne d'une analyse plus équitable que celle que proposent certains commentateurs.

Historiographie

Décrivant l'évolution de l'historiographie du Canada français, Ramsay Cook conclut qu'"aucune question n'a autant retenu l'attention des historiens, intellectuels, hommes politiques, spécialistes en sciences sociales, prêtres, romanciers et journalistes canadiens-français que la signification de l'année 1759 [...]. Chaque génération de Canadiens français semble, à son tour, livrer intellectuellement la bataille des Plaines d'Abraham" [TCO]. On ne s'étonnera pas de constater que la controverse entourant le rôle de Montcalm dans la chute de la Nouvelle-France occupe une place importante dans l'historiographie de la colonie. Eccles et Frégault, représentants éminents des deux courants linguistiques de cette historiographie, tiennent le pôle négatif du continuum. Compte tenu de l'influence écrasante qu'ils exercent, c'est à leurs critiques véhémentes que nous nous intéresserons tout d'abord.

Dans sa dernière réévaluation de la campagne, W. J. Eccles, le doyen des historiens canadiens anglais de la Nouvelle-France, ne cache pas son admiration pour la valeur et le potentiel militaires de Québec à ses débuts. « S'il était possible d'avoir un bilan exact [...], on se rendrait probablement compte que les militaires se classaient au deuxième rang dans l'économie de

la colonie, juste derrière la traite des fourrures [...]. La société canadienne dans son ensemble était imprégnée des valeurs militaires [...] [et], en 1753, le corps des officiers au Canada était devenu une caste". » [TCO] Lorsque le roi confie à Vaudreuil la charge de gouverneur général au début de la guerre de Sept Ans, ce dernier s'impose comme le chef spirituel de cette nouvelle classe militaire. À bien des égards, le roi avait fait un excellent choix. Vaudreuil était né et avait été élevé dans la colonie. Puisqu'il a servi comme officier dans les forces militaires presque toute sa vie, son expérience et son engagement lui donnaient de la crédibilité. Sa direction stratégique avait beaucoup de poids tant auprès des officiers de la force régulière de la colonie qu'auprès des miliciens des districts militaires de la Nouvelle-France. Vaudreuil était doué d'un esprit militaire bien adapté au contexte stratégique et il pouvait compter sur un bassin de compétences guerrières non exploitées dans les rangs de la milice et de la force coloniale régulière. Eccles soutient que les rapports difficiles que Montcalm entretenait avec Vaudreuil, de même que ses critiques publiques des aptitudes des miliciens, démontrent les faiblesses du marquis dans l'exercice de ses fonctions de commandant. Par ailleurs, Eccles déplore le fait que Montcalm n'a pas cru bon de défendre la Nouvelle-France plus vigoureusement, la colonie étant alors un investissement stratégique extrêmement judicieux, malgré ses déficiences sur le plan économique⁶.

L'historien semble pourtant passer sous silence la réalité de la guerre coloniale à la fin de la guerre de Sept Ans en Amérique du Nord. Le potentiel qu'avait la colonie de mener la « petite guerre » était, sans aucun doute, un atout au début des hostilités. Lorsque les forces européennes de métier entrent en campagne, l'aptitude à prendre des décisions sur le terrain devient une condition *sine qua non* de la victoire. La capacité des miliciens de résister, de combattre et d'absorber les inévitables pertes faisait défaut pour des raisons culturelles évidentes. Ces miliciens n'avaient pas été formés dans la tradition européenne classique. Il était illusoire de penser que cette capacité pouvait émerger de sorte que ces combattants occasionnels puissent être intégrés au plan de campagne français. Dans son évaluation de la campagne de 1759, Eccles ne semble pas prêt à se mettre dans la peau de Montcalm. Ses critiques des motivations de ce dernier sont acerbes. « Tout au long de la guerre, il s'est montré défaitiste » [TCO], affirme-t-il. Cependant, les journaux et les lettres de Montcalm ne contiennent aucune trace de défaitisme persistant tout au long de la campagne. Que Montcalm ait connu des moments de noirceur, cela ne fait pas de doute; que ces moments témoignent d'un trait caractéristique du personnage est une affirmation que ne viennent pas étayer les propres écrits de Montcalm⁷.

En plus d'être qualifié de défaitiste, Montcalm est dépeint comme un homme d'inaction, incapable de tirer parti de la santé chancelante de Wolfe et de l'état misérable de l'armée anglaise, qui se dégradait davantage à mesure que l'été 1759 avançait. Selon Eccles, comme près de la moitié de la force d'invasion, malade ou blessée, était hors de combat, Montcalm aurait pu attaquer dans des conditions favorables, d'autant plus que l'appui des alliés amérindiens aurait conféré aux troupes françaises un avantage, sinon une supériorité, sur le champ de bataille. En outre, le retrait de Wolfe des opérations offensives dirigées contre les défenses de Beauport ainsi que la campagne

de fer et de feu qu'il livrait contre les établissements en aval de Québec auraient dû être perçus comme des signes de faiblesse. Dans l'esprit de Eccles, c'était là l'occasion pour Montcalm d'exploiter le talon d'Achille des Britanniques, vraisemblablement par une contre-attaque des troupes de terre ou par des opérations de harcèlement menées par les miliciens et les Amérindiens.

Ce raisonnement repose sur une vision déformée de ces prétendues possibilités. Dans une guerre qui en est à sa cinquième saison de campagne, l'éventualité d'une défaite française se dessine de plus en plus clairement en 1759, et Montcalm est sensible à cette réalité. Les ambitions stratégiques de la cour de Versailles demeurent résolument continentales plutôt que coloniales, ou même équilibrées. En revanche, les investissements militaires des Britanniques dans les opérations nord-américaines sont alors considérables. Montcalm ne peut se permettre d'engager les quelques unités de métier dont il dispose encore à l'été de 1759 dans des incursions qui ne présentent aucune garantie de résultats décisifs. Les risques auraient été trop grands pour ses troupes affaiblies. De surcroit, il a reçu de Versailles des ordres extrêmement précis. Sa mission consiste à prendre pied dans la colonie pour se ménager ultérieurement une position avantageuse en prévision des négociations diplomatiques qui mettront inévitablement fin au conflit. Dans la mesure où Montcalm est appelé à perdre le moins de terrain possible

« On ne s'étonnera pas de constater que la controverse entourant le rôle de Montcalm dans la chute de la Nouvelle-France occupe une place importante dans l'historiographie de la colonie. »

et non à tenter de remporter une victoire décisive sur les Britanniques, pourquoi voudrait-il mettre en péril le noyau de sa force de combat en l'exposant à des missions hors de ses positions de défense? Par ailleurs, qu'a-t-il à gagner à lancer des incursions contre l'ennemi dont le départ est inéluctable, puisque, à l'approche de l'hiver, toute navigation sera impossible sur le Saint-Laurent?

Une dernière critique de Eccles démontre un parti pris dans son évaluation de la réaction de Montcalm à la présence de Wolfe sur les Plaines d'Abraham le matin du 13 septembre 1759. « Montcalm n'avait qu'une chose à faire : éviter tout engagement majeur pendant quelques jours. Wolfe aurait alors été forcé de tenter une retraite par la falaise abrupte pour accéder à la grève étroite et ainsi regagner ses navires. Compte tenu des forces mises à la disposition de Montcalm, ce retrait aurait été une opération coûteuse ». [TCO] Cette logique fait fi de la réalité. Quand les Anglais apparaissent sous les murs de Québec, ils sont à cheval sur la principale voie de ravitaillement de la colonie, et Montcalm n'a pas le loisir de s'interroger sur leurs intentions. Bien qu'on ait souvent évoqué sa nature impulsive, Montcalm ne peut se payer le luxe de méditer sur ses prochaines manœuvres. Il semble en être venu à la conclusion que les forces anglaises se retrancheraient sur leurs positions en prévision d'une opération de siège classique, un plan d'action plausible dans les circonstances. Montcalm peut difficilement se permettre de laisser les Anglais prendre la situation en main et leur procurer par la même occasion un avantage tactique. Surtout, le marquis ne peut savoir s'il s'agit là de l'attaque principale ou si c'est une simple manœuvre de diversion précédant une véritable opération qui mettrait à partie le gros des troupes anglaises contre les défenses de Beauport. D'où la nécessité d'attaquer rapidement les « habits rouges » qui se trouvent devant lui et de rétablir l'équilibre défensif de ce qui est en voie de devenir un déploiement français vulnérable et allongé.

De plus, Montcalm ne peut compter sur une forteresse assez solide pour résister à un siège des forces britanniques. Les défenses de Québec vers l'intérieur des terres sont largement faites de bois, quoique bien équipées en canons. Presque tous les observateurs ont aussi passé sous silence l'avantage que procuraient à l'attaquant les Buttes-à-Neveu, un groupe de petites collines situées à 200 mètres à l'ouest des fortifications de Québec. Si les Britanniques avaient réussi à prendre cette position, ils auraient complètement dominé les défenses de la ville, bâtie en contrebas des Buttes. Il est raisonnable de présumer que Montcalm était conscient de cette faiblesse dans les défenses de Québec. Une attaque préventive rapide, menée pendant que les Anglais consolidaient leur tête de pont après un débarquement sans opposition, présentait moins de risques que d'attendre que Bougainville prenne les Britanniques par l'arrière. Malheureusement pour Montcalm, son attaque improvisée est bloquée par des « habits rouges » prêts à repousser les troupes françaises à partir de leur position avantageuse. C'était là un autre résultat inopiné des frictions de la guerre.



Un portrait de James Wolfe par le brigadier Townshend, 1759.

« Les forces britanniques en position de supériorité auraient pu les immobiliser : c'était là une possibilité bien réelle. »

défendre?», Vaudreuil répond en termes essentiellement économiques. Les ressources de la colonie s'étendent loin vers l'ouest, au-delà du Niagara, et loin vers le sud, jusqu'en Louisiane en passant par les bassins de l'Ohio et du Mississippi. Le fait de céder ces territoires sans combat aurait enlevé toute valeur économique à la colonie pour le roi de France.

Par conséquent, au début de 1759, Vaudreuil adopte une stratégie en faveur d'un vaste déploiement des forces métropolitaines régulières de Montcalm, qui recevraient le renfort de milices, de troupes régulières de la colonie et d'alliés amérindiens¹⁰. L'effort principal devait être dirigé vers le corridor Richelieu-Albany, qui constituait, selon Vaudreuil, l'axe de progression le plus plausible des Anglais vers Québec. Les forces françaises postées dans ce secteur central pourraient engager le combat contre l'avancée des forces britanniques et retarder la progression de l'ennemi à partir des fortifications de Carillon et du fort Frédéric. Elles pourraient ainsi remporter une victoire décisive dans cette ceinture fortifiée ou en amont du Richelieu vers Montréal, advenant que les Anglais s'aventurent aussi loin vers le nord. On présumait alors que la progression des Anglais s'essoufflerait. Initialement, à tout le moins, Vaudreuil n'accorde pas foi aux rumeurs voulant que les Anglais s'apprêtent à lancer, à partir de Louisbourg, une expédition qui aboutirait à Québec par l'estuaire du Saint-Laurent. Si ce devait néanmoins être le cas, affirme-t-il, les mêmes forces qui devaient retarder l'ennemi au nord, dans la vallée du Richelieu, pourraient rompre le combat, descendre vers l'estuaire et affronter cette nouvelle menace¹¹.

La vision stratégique de Vaudreuil s'appuie sur plusieurs hypothèses assez naïves qu'il aurait été particulièrement difficile de concrétiser sur le terrain. Si les forces britanniques avaient remonté le Saint-Laurent, un redéploiement de l'effort principal des Français à partir du corridor du Richelieu vers Québec n'aurait pas été une mince affaire. Une fois engagées au centre, les forces régulières de Montcalm n'auraient pas forcément eu la marge de manœuvre nécessaire pour rompre simplement le combat et se déplacer vers le nord. Les forces britanniques en position de supériorité auraient pu les immobiliser : c'était là une possibilité bien réelle. Comme les troupes régulières comptaien moins de 4 000 hommes en état de combattre et que 1 500 d'entre eux avaient été déployés à l'ouest au début de 1759, on ne disposait pas d'effectifs très impressionnans pour un déploiement vers le sud dans le corridor central. Même si l'on admet que la rupture des combats contre l'avancée des forces britanniques avait été possible en chargeant les miliciens et

Frégault reprend bon nombre des critiques formulées par Eccles, bien qu'avec plus de nuances. Selon lui, la querelle entre Vaudreuil et Montcalm au sujet de la stratégie idéale à adopter pour défendre la Nouvelle-France en 1759 était un conflit de principes fondé sur des visions divergentes de l'avenir de la colonie. À la question « Que doit-on

les Amérindiens de harceler les arrières de l'ennemi, les Français auraient essuyé des pertes considérables, ce qui aurait contribué à affaiblir leur situation déjà peu enviable.

Bien que le territoire à protéger ait fait l'objet d'un important échange de lettres entre Vaudreuil, Montcalm et la cour, la stratégie de « défense universelle » du gouverneur général est éclipsée par les événements. Au printemps 1759, la cour de Versailles profite de la visite de Bougainville pour lui adresser de nouvelles instructions et pour gratifier son supérieur d'une promotion. Influencé par les événements qui ont cours en Europe, le roi perçoit autrement les intérêts impériaux de la France dans le Nouveau Monde. Les ordres que Montcalm reçoit de son souverain sont maintenant typiquement métropolitains. Montcalm doit sauvegarder une présence importante en Nouvelle-France, présence qui servira de monnaie d'échange lorsque la diplomatie prendra le relais à la fin de la guerre. C'est la vision de Montcalm, et non celle de Vaudreuil, qui prévaudra. L'affaiblissement des troupes françaises devant des forces britanniques déterminées, qui consolident leur position à mesure que l'année avance, oblige Montcalm à des opérations strictement défensives sur des fronts intérieurs rapprochés. Son centre de gravité doit se limiter à la forteresse et à la partie de l'estuaire qu'elle domine à la hauteur de Québec. La conclusion de Frégault selon laquelle les stratégies de Vaudreuil et de Montcalm se valent compte tenu de la situation de la Nouvelle-France en 1759 démontre que l'historien ne comprend pas les répercussions stratégiques de ces deux visions pas plus qu'il n'a remarqué l'apparition d'une nouvelle politique royale¹².

À l'autre extrémité du continuum se trouvent les commentateurs qui vantent les qualités de commandant de Montcalm. Gustave Lanctot, un fervent admirateur du marquis, saisit l'essence du problème stratégique qui se pose à Montcalm en



La mort de Montcalm.



Félix de Boisbriand, Wolfe. Musée des beaux-arts du Canada

La mort de Wolfe.

1759, lorsque Bougainville revient de Versailles et rapporte que la colonie menacée est désormais laissée à elle-même. Malgré le renfort de troupes métropolitaines et un ravitaillement partiel en vivres, les signes de désintérêt sont manifestes. « Après étude de multiples mémoires sur la défense du Canada, Versailles se range à une décision qui se résume pratiquement à un abandon du pays à ses propres forces et à l'habileté de Montcalm¹³. » Versailles semble vouloir jouer sur les deux tableaux : Québec ne doit pas être sacrifiée, mais elle ne bénéficiera pas d'un renfort important. Bien que Vaudreuil se plie aux instructions royales qu'il a reçues au printemps 1759 et reconnaîsse à Montcalm le rôle de chef militaire de la colonie, il n'échappera pas à la tentation de reprocher au défunt marquis de Montcalm la chute de Québec. À cet égard, Lanctot redore la réputation du marquis en replaçant dans son contexte l'hypocrisie de Vaudreuil. En outre, l'historien passe sous silence la décision du marquis d'avancer en colonnes contre les Britanniques lorsque les combats décisifs sur les Plaines d'Abraham sont sur le point de s'engager. Même si une formation en ligne aurait pu permettre aux troupes régulières françaises de faire feu plus rapidement une fois rendues à quelques mètres des Britanniques, Montcalm opte pour la formation en colonnes, qui se déplace plus vite. C'est là une décision raisonnable, compte tenu des tirs en grappe meurtriers qui proviennent du flanc britannique. Malheureusement, la décision d'organiser les troupes en colonnes n'est pas sans conséquence. Les deuxième et troisième rangs de chacune des colonnes françaises sont formés d'une combinaison éclectique de miliciens et de militaires des forces coloniales régulières. Ces soldats tirent d'abord trop tôt, puis se jettent au sol pour recharger leurs armes à la manière de la « petite guerre », de sorte que la formation en colonnes perd sa configuration aussi bien que son élan. « Les Français ripostent par un feu spasmodique, auquel répondent les ennemis par une fusillade méthodique, de front et de flanc¹⁴ », ce qui intensifie l'effet destructeur des salves britanniques.

semble pertinente. Il est évident que Montcalm avait le temps de coordonner une manœuvre avec Bougainville, mais « il croyait qu'il n'y avait pas de temps à perdre parce que Wolfe recevrait bientôt des renforts, ce qui était impossible, et que les Anglais consolidaient leurs positions, ce qui était une autre erreur. On l'a blâmé non seulement de s'être lancé au combat trop tôt mais d'avoir même engagé le combat. Toutefois, cette dernière critique ne tient pas. Montcalm était forcé au combat, car Wolfe était en mesure de lui couper toutes les voies de ravitaillement¹⁵ ». [TCO] Montcalm n'avait pas devant lui le vaste éventail de possibilités que ses critiques s'acharnent à lui reconnaître.

Observations

Le journal de Montcalm est une mine d'information qui permet de mieux comprendre la personnalité complexe du marquis. Dans la mesure où les historiens ne lui ont pas accordé autant d'attention qu'à Wolfe, Montcalm, l'homme, reste un inconnu. Voici quelques observations qui laissent entrevoir son univers psychique.

Louis XV avait terriblement besoin des services de Montcalm; c'est du moins ce que le marquis veut faire croire. C'est là la première impression que l'on a à la lecture du rituel qui entoure le rappel au service du marquis. Même si Montcalm affirme préférer la vie pastorale dans son comté ancestral de Candiac, au cœur de la Provence, il prétend, avec raison, ne pas avoir le choix d'accepter sa nouvelle nomination. Bien qu'il aurait préféré rester auprès de sa famille, jeune et nombreuse, il doit obtempérer lorsqu'il est sommé par le roi de paraître à la cour et qu'il apprend sa nouvelle charge de commandant. Ce soldat chevronné doit tout de même avoir eu un pressentiment. Il a survécu à deux guerres sanglantes, toujours au front, dans le feu de l'action, et sa bravoure comme sa loyauté à l'égard des intérêts de son roi ne font pas de doute. Il a mérité ce répit loin du danger. Il allait encore une fois narguer le destin

À bien des égards, Parkman reste le commentateur le plus éclairé au sujet du commandement de Montcalm. L'historien comprend le contexte militaire et propose une analyse nuancée et impartiale des erreurs du marquis. Si Parkman admet que Wolfe prend Montcalm par surprise lorsqu'il se pointe sur les Plaines d'Abraham, l'endroit le plus inattendu, le marquis réagit néanmoins rapidement et avec détermination en se lançant au combat « les yeux braqués, sans un mot [...]. Il est évident que son impétuosité a eu raison de son jugement [...]. Et il est difficile de l'absoudre de cette faute¹⁶ ». L'évaluation que fait Parkman de la situation désastreuse de Montcalm



AP C000387

Les ruines de l'Église Notre-Dame-de-la-Victoire de Québec.

en retournant au combat, et ses chances de survie devaient sûrement le préoccuper. De plus, si les graves blessures qu'il a subies lors des campagnes passées sont guéries, elles ont néanmoins laissé des séquelles¹⁷. L'humidité et la fatigue font souffrir le marquis.

Le futur commandant des troupes de Sa Majesté très chrétienne au Canada décrit en détail l'accueil chaleureux que d'Argenson, le ministre de la Guerre, lui réserve à Versailles. Sa nomination n'est en fait que le premier versement d'un marché à six volets, qui comprend une promotion au rang de major-général, une importante somme forfaitaire et un généreux traitement annuel pour le commandement des troupes du roi au Canada, sans compter une pension pour la marquise, si Montcalm devait y rester. Au terme de la campagne, le marquis aurait droit à une pension, au remboursement de l'argent ayant servi à payer les uniformes, les armes et les montures dont avait besoin le Régiment de Montcalm dans le théâtre d'opérations européen ainsi qu'à des promotions dans le régiment familial pour ses fils¹⁸.

Montcalm a noirci des pages et des pages pour décrire ce qu'il a obtenu du roi et ce qu'en retirera sa noble lignée, qu'il sorte vivant ou non de cette aventure nord-américaine. S'il est à l'abri du besoin, bien marié et bien en vue à la cour grâce aux relations de sa femme, le marquis évoque cependant la précarité de sa situation sociale avant sa nomination comme commandant au Canada. En assurant la stabilité financière de ses descendants, il répond à un impératif de survie. Au milieu du siècle, les vieilles familles appartenant à la noblesse d'épée, ces guerriers anoblis par les rois de France, connaissent des temps difficiles, principalement en raison des dettes contractées afin de lever des régiments pour le service en temps de guerre. Pour un noble provincial comme Montcalm, assez peu connu et certainement pas un habitué de la cour, les risques de pénurie pouvaient mettre en péril la pérennité de sa lignée. Tirer le meilleur parti possible de cette nouvelle charge de commandant allait lui permettre d'éviter la catastrophe. Le titre héréditaire et les priviléges spéciaux qui en découlaient constituaient les

traits distinctifs de la noblesse française¹⁹. Le sacrifice du marquis et son dévouement assurerait la continuité de la lignée des Montcalm.

Malgré ses réticences, Montcalm reconnaît qu'il a obtenu une nomination idéale. Pour assurer la défense du Canada contre les Anglais, il a à sa disposition six régiments de ligne, aguerris au combat et dirigés par des officiers qui ont fait leurs preuves. Le ministre de la Guerre est cependant bien clair : ces régiments ne resteront peut-être pas longtemps sous les ordres de Montcalm et peuvent être rappelés en France très rapidement. Cette contrainte doit sans doute inquiéter sérieusement Montcalm, dans la mesure où

ces régiments sont indispensables à toute victoire militaire dans la colonie. De bonnes nouvelles font toutefois contrepoids à ces restrictions. Le marquis pourra compter sur l'appui et les talents de militaires parmi les plus brillants de la France. Le chevalier de Lévis est rappelé de son poste de fidèle serviteur auprès de la famille royale du Danemark. Ses compétences dans le domaine politique se confirmeront plus tard pendant la campagne au Canada, lorsqu'il faudra garder la tête froide. Montcalm et le chevalier de Lévis se lient immédiatement d'amitié, et cette complicité survivra aux nombreux déboires de la campagne. Bourlamaque est nommé aide de camp après sa mutation du Régiment du Dauphin. Et Bougainville, déjà reconnu pour son intelligence et ses idées novatrices, est rappelé de l'ambassade de Londres pour assister Montcalm.

Le journal de Montcalm permet de pénétrer l'âme du personnage. Malgré son impétuosité toute provençale, le marquis arrive au Canada bien déterminé à faire preuve de circonspection, voire de détachement, dans ses rapports avec les autorités coloniales. Il semble vraiment avoir donné le bénéfice du doute à Vaudreuil²⁰. Cela dit, après un an au Canada, Montcalm en a assez de la malhonnêteté et de la corruption qui sévissent au sein de l'aristocratie coloniale, et la mauvaise grâce avec laquelle Vaudreuil assume ses responsabilités l'irrite au plus haut point. Il semble que leurs différends relèvent davantage du désappointement que ressent Montcalm à l'égard d'un noble comme Vaudreuil plutôt que d'un conflit de personnalité.

Montcalm connaît tout de la « petite guerre », car il en a fait l'expérience. Cette forme de guerre ne l'impressionne pas et il y fait à peine référence dans son journal. Il reste convaincu que les combats sporadiques ne peuvent produire les résultats décisifs que l'on attend de ses engagements contre les forces britanniques²¹. Peut-être le marquis a-t-il perdu son ardeur au combat ou peut-être a-t-il oublié à quel point les raids nocturnes avaient été efficaces pendant ses campagnes italiennes des années 1740. Une attaque coordonnée contre les arrières britanniques en juillet et en août à Québec aurait pu changer le cours de l'histoire!

« En assurant la stabilité financière de ses descendants, il répond à un impératif de survie. »

indépendantes et d'Amérindiens de diverses tribus. Il se peut que, compte tenu de cette diversité de cultures et d'intérêts, ces troupes disparates auraient été mieux dirigées par un commandant de tempérament agréable, qui aurait été plus sensible aux impératifs du leadership colonial communicatif qu'à la rigoureuse discipline européenne. Le marquis avait déjà participé à deux guerres, qui l'avaient familiarisé avec les grands progrès militaires du XVIII^e siècle. Entré en service à l'âge de 12 ans, il a grandi en s'imprégnant de cette discipline qui caractérisait les combats du Vieux Monde. Dans le Nouveau Monde, 35 ans plus tard, il observe qu'« une stratégie aggressive, mobile et combative a remplacé la lente méthode du siège²² ». [TCO] Combattant dans les guerres dynastiques du XVIII^e siècle, Montcalm croit fermement que « l'armée est le reflet de l'État. Elle est subdivisée en classes et n'a pas de valeurs communes : les officiers sont mus par l'honneur, la conscience de classe, la gloire ou l'ambition; quant aux soldats, ils sont engagés pour de longues périodes et se battent pour gagner leur vie; on les juge incapables de nobles sentiments, et leur sens d'appartenance prend généralement la forme d'une fierté naïve à l'égard de leur régiment²³ ». [TCO] La pensée du marquis et sa façon d'assumer sa charge de général sont façonnées par ses origines, son éducation et son expérience; Montcalm en est le reflet fidèle. Ses décisions stratégiques, dans la mesure où Vaudreuil lui permet d'en prendre, mettent en lumière les grandes qualités et les principaux défauts de la noblesse française du XVIII^e siècle, qui représentait la haute direction de l'armée de Louis XV²⁴.

Ses actions, parce que la spontanéité de Montcalm est incompatible avec l'inaction, résultent d'une analyse et d'une prise de décisions cohérentes. Ses décisions sont fondées sur son interprétation des directives politiques et stratégiques imposées par la cour de Versailles, aussi changeantes et contradictoires qu'elles aient pu être tout au long de la guerre de Sept Ans. En effet, la compréhension qu'a Montcalm des intentions de ses maîtres politiques est toujours aussi directe que la formulation de ces intentions. En revanche, il doit faire preuve d'acuité intellectuelle pour deviner les intentions de Wolfe. Malheureusement, en 1759, Montcalm semble peu disposé à reconnaître à son adversaire l'adresse et la ruse qui seront si manifestes dans les manœuvres dirigées par les Britanniques dans l'estuaire du Saint-Laurent. Bien que Montcalm arrive à dénouer les problèmes militaires de temps et d'espace, principaux déterminants stratégiques du théâtre nord-américain, il sous-estime l'avantage que procurent à l'ennemi les opérations amphibies menées dans la vallée du Saint-Laurent. Il s'agit peut-être là de son manquement le plus grave en tant que commandant.

Conclusion

En 1759, Montcalm est à la tête d'une force éclectique, composée de milices coloniales, d'effectifs des forces métropolitaines régulières, de compagnies franches

Pour Montcalm, le général européen du XVIII^e siècle engagé dans la défense des intérêts dynastiques périphériques aux intérêts impériaux de la France, la guerre est « formelle, professionnelle et mercenaire²⁵ ». Pour Vaudreuil, le défenseur de la patrie, la guerre n'est pas soumise aux normes de conduite propres à l'armée royale. Bien que la défense de la Nouvelle-France ait été assurée, dans une large mesure, par les soldats citoyens amateurs de la milice de Québec, elle a certainement été le fait de ceux qui étaient les plus concernés par l'issue des combats : les Canadiens eux-mêmes. La solde n'était pas leur seule motivation; c'est leur survie qui était en jeu. Si la « petite guerre » et la guerre classique étaient menées de front, leur coexistence se traduisait par une combinaison fragile d'armes, de tactiques et, surtout, d'intentions. Comment les adversaires jugeraient-ils l'avantage découlant d'un raid, d'un siège ou d'une attaque? Quelles règles s'appliqueraient durant une confrontation particulière mettant en présence des forces, tant anglaises que françaises, qui regrouperaient des effectifs métropolitains et coloniaux, des miliciens, volontaires ou non, ainsi que des Amérindiens omniprésents « en quête de scalps »? La guerre des bois et des rivières, celle des embuscades et des champs de bataille, et la possibilité constante de la mort soudaine font peser une menace tant sur les combattants que sur les civils. La guerre de Sept Ans qui s'est déroulée dans les forêts de l'Amérique du Nord annonce la guerre moderne telle qu'elle se présentera aux générations qui suivront.

Peut-être le dernier mot sur les qualités de commandant de Montcalm devrait-il revenir à W. J. Eccles, le critique le plus virulent du marquis :

« Montcalm ne porte pas seul la responsabilité de la défaite et de la perte subséquente de l'empire colonial de la France en Amérique du Nord. Il a simplement été le produit d'un système militaire désuet, qui sera réformé peu de temps après. Jacques-Antoine-Hippolyte de Guibert, spécialiste militaire contemporain, tient ces propos en parlant de l'armée française qui a combattu pendant la guerre de Sept Ans : "La machine est usée à un point tel que même un homme de génie ne peut s'en servir sans appréhension. Son génie ne pourrait suffire à garantir la victoire." Montcalm était le produit de ce système; il en était même l'incarnation²⁶. » [TCO]

Nous tenons à remercier tout particulièrement Ronald Haycock et Roman Jarymowycz, professeurs au Collège militaire royal du Canada, ainsi que Terry Copp, professeur à l'université Wilfrid-Laurier, de leurs conseils et de leurs encouragements.



NOTES

1. Anonyme, *The Montreal Gazette*, du 14 septembre 1974, dans C. P. Stacey, *Quebec, 1759: The Siege and the Battle*, Toronto, McMillan Limited, 1959, réimpr. 1982, p. ii. [REMARQUE : le nom exact du domaine du marquis est Montcalm de Saint-Véran. L'orthographe erronée « de Saint-Servan » apparaît dans le texte cité.]
2. François Gaston, duc de Lévis, *Journal du marquis de Montcalm durant ses campagnes en Canada, 1756 à 1759*, dans Abbé H. R. Casgrain (dir.), *Collection des manuscrits du Maréchal de Lévis*, 12 volumes, Québec, Demers et Frères, 1895, vol. VI, p. 23. Dans l'introduction de cette version révisée du journal personnel de Montcalm, Casgrain expose clairement sa vision des dilemmes moraux et personnels qui se posent aux officiers de l'armée royale dans le cadre de la défense de la colonie. « Il est juste de signaler aussi l'exagération évidente des récits de Montcalm et de ses officiers. On peut les excuser sans doute, on peut pardonner à des gens qui voient leur bravoure et leurs efforts inutiles, par suite du désordre qui règne dans l'administration et du manque de probité chez ceux qui assurent la gestion des finances, on peut leur pardonner, disons-nous, leurs plaintes amères contre ceux qu'ils regardent à juste titre comme la cause première de leurs défaites et de la ruine du pays qu'ils sont chargés de défendre. » (vol. VI, p. 26).
3. C'est là un thème récurrent dans l'histoire militaire canadienne. On peut imaginer Isaac Brock reprenant les propos de Casgrain pour décrire la négligence dont les autorités civiles du Haut-Canada ont fait preuve au moment d'assurer la défense de la province durant la campagne de 1813. De même, les conversations des officiers britanniques envoyés dans les garnisons fortifiées du Canada au XIX^e siècle auraient été imprégnées de ces frustrations.
4. Ramsay Cook, « Some French Canadian Interpretations of the British Conquest: une quatrième dominante de la pensée canadienne-française », *Rapport annuel de la Société historique du Canada, 1966-1967*, p. 70.
5. William J. Eccles, *Essays on New France*, Toronto, Oxford University Press, 1987, p. 110-115.
6. *Ibid.*, p. 110.
7. *Ibid.*, p. 127.
8. Le journal personnel de Montcalm se caractérise à la fois par la lucidité et le découragement. « La paix ou tout ira mal. 1759 sera pire que 1758. Je ne sais pas comment nous ferons. ... je vois noir. M. de Vaudreuil et [Bigot] attendent des miracles. » (Casgrain, *op. cit.*, vol. VI, p. 242-243). « Le désordre s'accroît à mesure que le dénouement s'approche. Quel sujet pour une pièce de théâtre qui réunirait tant de gens et des situations bien neuves pour l'Ancien Monde. » (Casgrain, *op. cit.*, vol. VI, p. 552). Pourtant, le retour de Bougainville, qui rapporte les directives royales, lui donne un regain de vitalité.
9. William J. Eccles, « Montcalm », dans Mary McDonald Maude et al. (dir.), *Dictionary of Canadian Biography*, Toronto, University of Toronto Press, 1974, p. 469. Contrairement aux critiques voulant que Montcalm ait été pris au dépourvu le matin du 13 septembre 1759, les discussions tenues en avril au conseil de guerre de la colonie démontrent clairement la solide compréhension qu'a Montcalm des options d'attaque des Britanniques. Montcalm ajoute donc à son plan de déploiement une stratégie d'équilibre pour défendre le cap Diamant, son centre de gravité, ainsi que les batteries de Beauport, qu'il considère comme la voie d'approche la plus plausible des forces britanniques. Le cas échéant, il pourra déplacer son effort défensif vers son flanc droit (vers le fleuve), advenant que l'attaque anglaise vienne de cette direction (Casgrain, *op. cit.*, vol. VI, p. 552).
10. Casgrain, *op. cit.*, vol. VI, p. 66. Selon une entrée dans le journal de Montcalm, datée du 30 mai 1756, il est très clair que Vaudreuil avait établi une stratégie pour protéger la colonie : défendre tous les fronts. Il la maintiendra systématiquement tout au long de la guerre de Sept Ans. Lors d'une première rencontre, le 30 mai 1756, Vaudreuil donne à Montcalm des directives stratégiques claires et ambitieuses, définies de façon précise en fonction des tâches opérationnelles et fondées sur les principales forces de la colonie, soit les lignes d'opération intérieures et un système élaboré de fortifications qui domine les principaux réseaux fluviaux de la colonie ou qui y conduit. Incertains de la tactique mise au point par les Britanniques pour la campagne à venir, les défenseurs de la colonie, sous les ordres du gouverneur général, effectuent un vaste déploiement en arc, près à affronter quelque opération que l'ennemi choisirait d'entreprendre. Par conséquent, malgré ses apparences de force, le déploiement effectué par Vaudreuil reste fragile en tous points. Huit tâches distinctes sont attribuées aux forces régulières, aux troupes de marine et aux miliciens chargés de la défense de la Nouvelle-France. *Au sud-ouest* : I- Une force combinée de miliciens, d'Amérindiens et de troupes maritimes doit tenir le fort Duquesne et être prête à se déplacer vers le Niagara, advenant l'arrivée des Britanniques à cet endroit. II- À partir du fort Chouagen (Oswego), une force combinée assurera la surveillance des garnisons anglaises et américaines au sud du lac Ontario. III- Des garnisons du régiment du Béarn seront postées au fort Frontenac jusqu'à l'arrivée du régiment de Guyenne. Le régiment du Béarn sera ensuite déployé au fort Niagara. Le régiment de La Sarre viendra prêter assistance au fort Frontenac. Selon Vaudreuil, il s'agit là du maillon le plus faible des défenses de la colonie. *Au sud* : IV- Le fort Edward (Lydus) se verra doté de garnisons d'une force combinée. V- Des garnisons des régiments de la Reine et du Languedoc seront postées au fort Carillon (Ticonderoga). *A l'est* : VI- Une force combinée prendra position sur la rivière Saint-Jean. Vaudreuil ne voit pas grand danger sur ce flanc. *En réserve* : le régiment Royal-Roussillon. La force navale sur le lac Ontario compte quatre trois-mâts dotés de deux canons de 18 livres (8 kilogrammes). Guy Frégault, *La guerre de la conquête*, Montréal, Fides, 1975, p. 250. [Version anglaise de l'ouvrage : *Canada: the War of the Conquest*, Toronto, Oxford University Press, 1969, p. 250].
11. Guy Frégault, « Le régime militaire et la disparition de la Nouvelle France », dans Marcel Trudel, *Histoire de la Nouvelle France*, Québec, Fides, vol. X, 1999, p. 325. « Sans se contredire, on l'aura noté, sur tous les points – tous deux reconnaissent la nécessité « de donner la bonne fortune » sur le front de Québec –, ils se heurtent sur le terrain des principes. Qui a raison ? Vaudreuil, avec sa théorie des lignes étendues mais susceptibles d'être contractées le cas échéant, ou Montcalm, avec son idée d'un périmètre restreint au contour rigide ? » Gustave Lanctot, *Histoire du Canada du Traité d'Utrecht au Traité de Paris, 1713-1763*, Montréal, Beauchemin, 1964, p. 228. Lanctot formule avec vigueur sa vision de Montcalm. « Quoique mortellement blessé, Montcalm n'oublie pas le sort de ses soldats. Il trouve la force d'écrire au nouveau général anglais, Townshend, recommandant « à ses bons » ses « malades et blessés », tombés aux mains de ses ennemis. Mal soigné, il meurt le lendemain, regretté de l'armée, du peuple et des Sauvages. Ainsi disparaît par la guerre, « tombeau de Montcalm », une des figures les plus attachantes de l'histoire canadienne, remarquable par la lucidité de son esprit, l'étendue de ses conceptions et son sentiment du devoir. Chef d'une minuscule armée, il accomplit l'exploit unique de battre l'autre fois les Anglais en quatre campagnes : Chouagen, William-Henry, Carillon et Montmorency, éclatants témoignages de ses talents militaires. » (Lanctot, *op. cit.*, p. 238).
12. *Ibid.*, p. 236.
13. Samuel Eliot Morison (dir.), *The Parkman Reader*, Boston, Little, Brown and Company, 1955, p. 500.
14. *Ibid.* Toutefois, Eccles rejette complètement l'idée que Montcalm devait attaquer parce que ses voies de ravitaillement étaient menacées. Il restait, soutient-il, la voie de l'ouest passant par Loretteville. Le fait que cette route était à distance de marche des plaines, donc vulnérable à l'interdiction britannique, semble lui avoir échappé.
15. Quiconque a vu la dépouille de Montcalm, lorsqu'elle était exposée dans la chapelle des Ursulines de Québec avant qu'elle ne soit déplacée récemment (2000) au couvent de la Congrégation de Notre-Dame, a dû se demander comment le marquis a survécu à des blessures aussi graves à la tête. Deux grands coups d'épée lui avaient profondément entaillé le crâne.
16. Casgrain, *op. cit.*, vol. VI, p. 19-20.
17. Cook, *op. cit.*, p. 7.
18. Casgrain, *op. cit.*, vol. VI, p. 66.
19. Eccles (1987), *op. cit.*, p. 469.
20. R. R. Palmer, « Frederick the Great, Guibert, Bülow: From Dynastic to National War », dans Peter Paret (dir.), *Makers of Modern Strategy from Machiavelli to the Nuclear Age*, Oxford, Clarendon Press, 1986, p. 92.
21. *Ibid.*
22. Pour une analyse des opérations de l'armée française pendant la guerre de Sept Ans, voir Susan W. Hendersen, *The French Regular Officer Corps in Canada, 1755-1760: A Group Portrait*, University of Maine, mémoire de doctorat non publié, 1975; Lee Kennett, *The French Armies in the Seven Years War: A Study in Military Organization and Administration*, Durham, Duke University Press, 1967; Robert S. Quimby, *The Background of Napoleonic Warfare: The Theory of Military Tactics in Eighteenth-Century France*, New York, Columbia University Press, 1957; Christopher Duffy, *The Military Experience in the Age of Revision*, New York, Routledge & Regan, 1987.
23. I. K. Steele, *Guerrillas and Grenadiers: The Struggle for Canada, 1689-1760*, Toronto, Ryerson Press, 1969, p. 6.
24. Eccles, « Montcalm », p. 469.

EN DIRECT DE KANDAHAR

par le capitaine de vaisseau Chris Henderson

« Il y a trois jours, ils réclamaient de l'information à tout prix et maintenant, ils demandent grâce. »

Le colonel Tom Putt, commandant adjoint de la Force opérationnelle Afghanistan, le 5 mars 2006

Introduction

Les sociétés combattent comme elles s'organisent. En ce début de l'ère de l'information, celles qui peuvent dominer et exploiter le plus rapidement le vaste domaine non réglementé de l'information publique obtiennent la victoire. Cette nouvelle réalité fait en sorte que le monde des affaires publiques se trouve en plein cœur des opérations militaires et de leur planification. Bien que ceci puisse paraître axiomaticque et non sans intérêt pour les Forces canadiennes (FC), les deux premières semaines des opérations de la Brigade multinationale (Sud) dirigée par elles à Kandahar, en Afghanistan¹, confirment d'une façon frappante la véracité de cette affirmation et suggèrent qu'il est temps de changer la façon dont les FC gèrent leur programme d'intégration des médias.

Discussion

À la fin de février 2006, alors que les Forces canadiennes étaient engagées dans une opération de secours en remplacement de troupes américaines et prenaient la place de collègues ayant récemment déménagé l'opération nationale de Kaboul à Kandahar, elles menaient en même temps une lutte d'arrière-garde contre l'opinion publique ambivalente et le soutien décroissant envers la mission en Afghanistan². Malgré l'appui équivoque du public, les médias canadiens ont reconnu que la mission naissante était un sujet national d'importance et ont déployé un nombre sans précédent de ressources pour couvrir les opérations militaires canadiennes en direct de l'Afghanistan. Parmi les médias présents à la cérémonie de passation du commandement de la Force opérationnelle, le 28 février, il y avait *Canadian Press*, le service de nouvelles de *CBC* (radio et télévision), *CTV News*, *Global Television* et *The National Post*, alors que *The Toronto Star* avait intégré un journaliste avec des troupes à une base d'opérations avancée au nord de Kandahar.

À première vue, une couverture médiatique d'une telle envergure peut sembler modeste. Cependant, si l'on considère le niveau de risque personnel pour les journalistes, le coût de les déployer du Canada en Afghanistan pour de longues périodes et le nombre de personnes requises, en particulier pour la production de nouvelles télévisées, cela laisse supposer que l'investissement global est à la mesure de l'importance que les gestionnaires des médias accordent à cette couverture. Si l'on compare avec les activités

précédentes des médias canadiens en Afghanistan ou lors d'autres missions éloignées comme celles en Bosnie, au Cambodge, au Timor oriental, en Érythrée, au Rwanda et en Somalie, où les journalistes canadiens étaient bien moins nombreux, le déploiement médiatique de 2006 en Afghanistan est réellement sans précédent. Par ailleurs, le nombre de demandes pour intégrer des journalistes dans les Forces canadiennes en Afghanistan continue d'augmenter et, de plus, les journalistes veulent prolonger leur séjour dans le théâtre des opérations. Les grands médias nationaux, qui diffusent des reportages dans les deux langues officielles, sont sur le point d'engager leurs rares ressources afin d'assurer la couverture permanente des opérations de campagne des Forces canadiennes en Afghanistan.

En comparant les premiers efforts d'intégration des médias avec la situation actuelle, qui évolue rapidement, on peut en arriver à des conclusions préliminaires sur la façon d'adapter le système d'intégration des médias des Forces canadiennes. Toutefois, il convient d'abord de décrire le système actuel dans le contexte de ce que l'on entend communément par l'intégration des médias, pratique qu'avaient mise au point les forces américaines pendant l'opération *Iraqi Freedom* en 2003. L'intégration des médias, telle qu'on la comprend de nos jours, fait allusion à la pratique de confier des journalistes à des unités de première ligne. Les journalistes vivent, mangent, dorment et voyagent avec les soldats pendant une longue période. Lorsque les troupes sont en situation de combat, les journalistes sont là. Ils ne sont pas accompagnés de relationnistes et leurs reportages ne sont pas filtrés avant d'être envoyés. On maintient la sécurité opérationnelle au moyen d'une combinaison judicieuse de directives fixées par entente mutuelle, que le journaliste doit respecter sous peine d'être retiré du programme, d'intégrité professionnelle de la part des journalistes et de sécurité à la source, selon laquelle les soldats sont priés d'être discrets en parlant aux journalistes et de « rester dans leur voie ».

Ce système fonctionne bien dans des situations de combat où il y a suffisamment de variété et d'action, mais les opérations complexes de soutien de la paix, en raison de leur nature plus statique, se prêtent moins bien à l'intégration « pure » des médias. Par le passé, les Forces canadiennes ont permis aux médias d'être témoins de certaines opérations et les journalistes ont pu avoir accès aux troupes où elles vivent et travaillent. Cependant, il était plus commun qu'ils demeurent en un endroit central et se fient aux officiers des affaires publiques pour organiser de courtes visites, proposer des idées de reportages, planifier des entrevues et fournir des renseignements contextuels.

Généralement, la sécurité opérationnelle des FC a été maintenue comme nous l'avons décrit plus haut, avec la contrainte supplémentaire que, dans le cas d'un incident

entraînant un décès ou une blessure, on imposait une interdiction complète des communications dans le camp, y compris les médias, jusqu'à ce que les familles des victimes soient informées. À l'origine, ces interdictions avaient pour but d'empêcher les soldats de surcharger les systèmes limités de communications pendant un incident et d'éviter la transmission d'information non officielle aux réseaux familiaux avant d'avertir les plus proches parents. De même, on a imposé une interdiction semblable aux médias parmi les règles originales de leur intégration afin de contrôler adéquatement la diffusion des renseignements officiels.

Il faudrait noter que, étant donné les technologies mobiles perfectionnées que les journalistes ont à leur disposition dans des situations opérationnelles, les interdictions sont imposées selon un régime de « confiance ». Alors que beaucoup de militaires considèrent que les mots « éthique » et « journaliste » sont contradictoires, l'expérience collective des officiers des affaires publiques au fil du temps et, sans aucun doute, pendant les deux premières semaines de l'opération *Archer*, montre que les médias intégrés justifient et en effet méritent ce niveau de confiance.

Bien qu'il ne s'agisse pas exactement d'« intégration » selon la description précédente, le terme a tout de même été adopté dans le langage des Forces canadiennes pour décrire le système actuel des relations entre les médias et les militaires en campagne. En réalité, ces relations sont un hybride de l'intégration « pure » et du journalisme unilatéral, du fait que les journalistes individuels peuvent jouer les deux rôles en fonction des opérations militaires à couvrir ou des conditions locales de sécurité les obligeant à faire des reportages unilatéraux. Ceci peut entraîner des difficultés inhérentes, que l'on a constatées pendant la première semaine de l'opération *Archer*. Dans un premier cas (le tonneau d'un véhicule blindé léger le 2 mars 2006), des reporters locaux de fil de presse ont pu envoyer des reportages initiaux qui comprenaient certains renseignements erronés, que les officiers des affaires publiques ont dû corriger, alors que les journalistes intégrés étaient limités par l'interdiction de communiquer et leur respect des modalités de l'entente d'intégration. Dans un deuxième cas (l'attentat suicide perpétré le 3 mars 2006), les reporters intégrés étaient par eux-mêmes à la ville de Kandahar et avaient été dirigés par un « entrepreneur » local à la scène d'une attaque suicide envers un convoi canadien. Il est intéressant de noter que, étant donné qu'ils étaient hors des limites du camp, les journalistes auraient pu envoyer leurs reportages sans restriction, mais ils ont plutôt fait preuve d'autodiscipline et ont attendu d'être retournés au camp. Ironiquement, une fois de retour à la base, ils ont reçu l'interdiction de transmettre immédiatement leurs reportages.

Ces situations ont donné temporairement lieu à une tension accrue entre les médias intégrés et les officiers militaires des affaires publiques. Cependant, en raison d'efforts considérables pour confirmer des détails et informer les plus proches parents, et du fait que la chaîne de commandement

a accordé suffisamment de confiance et de souplesse aux officiers des affaires publiques pour qu'ils puissent corriger les erreurs de « source externe » avant de lever l'interdiction de communiquer, on a pu réduire le risque de nuire aux relations entre les militaires et les médias et limiter la possibilité de diffuser des reportages inexactos.

L'avantage d'intégrer des journalistes est devenu évident pendant la seconde « vague » de reportages sur des incidents. Les reporters intégrés étaient au courant des détails, pouvaient mener des entrevues avec des intervenants clés et avaient accès à la chaîne de commandement, aspects complètement hors de la portée des journalistes unilatéraux à l'extérieur. Il faut noter aussi que, pour les journalistes canadiens faisant des reportages d'intérêt national, cet accès privilégié était important alors que, pour les reporters locaux de fil de presse, il était peu intéressant de faire des reportages détaillés de suivi.

Pendant les 48 heures au cours desquelles les deux incidents susmentionnés ont eu lieu, les officiers déployés des affaires publiques ont analysé la couverture médiatique et ont commencé à discuter de changements à apporter au système d'intégration qui était en vigueur. En même temps, à la suite d'un rapport détaillé sur une attaque contre une patrouille canadienne de collaboration militaro-civile, dans lequel on nommait les trois soldats ayant tué un insurgé afghan et on indiquait le nombre de coup tirés pour abattre l'homme¹, on a accéléré les discussions sur les modifications aux règles d'intégration.

Les règles d'intégration doivent être suffisamment détaillées pour guider les journalistes sans que les militaires aient à filtrer les reportages avant qu'ils ne soient transmis, tout en fournissant un moyen de repérer les infractions aux directives et d'appliquer des mesures de censure, au besoin. De plus, les officiers militaires des affaires publiques doivent être assez souples pour pouvoir repérer les problèmes et modifier les directives en conséquence sans qu'il y ait des fluctuations extrêmes ou des revirements de politiques à mesure que la situation se déroule.

Recommandations

Sur notre entendement de la structure et de l'évolution du système d'intégration utilisé actuellement dans les Forces canadiennes, et les enseignements tirés de son application au début de l'opération *Archer*, nous nous permettons de faire les recommandations suivantes dans le but de renforcer le système.

Premièrement et fondamentalement, l'intégration de journalistes est une stratégie de relations entre les militaires et les médias que l'on doit maintenir. En fait, le programme devrait être élargi dans les limites des ressources disponibles. Il importe de noter que ces ressources comprennent les mesures de soutien logistique et administratif dans le théâtre, particulièrement quand les reporters viennent vivre avec les

troupes au sein d'une sous-unité, ainsi qu'un nombre suffisant d'officiers des affaires publiques ayant reçu une formation adéquate et pouvant être déployés pour coordonner le système sur le terrain. Bien que ces points semblent aller de soi, le niveau d'effort requis pour appuyer les journalistes dans le contexte militaire est souvent, au mieux, sous-estimé et, au pire, carrément négligé. De plus, la mise en service d'officiers des affaires publiques est traditionnellement fondée sur la taille de l'unité déployée, plutôt que sur l'analyse consciente du travail prévu de soutien en matière d'affaires publiques, en fonction du niveau d'intérêt que démontrent les médias nationaux dans la mission.

La tension qui s'était manifestée entre les médias intégrés et les officiers des affaires publiques pendant une interdiction de communiquer, alors que des reporters locaux de fil de presse transmettaient des reportages, a mis en évidence le besoin d'accorder aux officiers des affaires publiques la souplesse de donner les détails d'un incident pendant son déroulement. Cette mesure permettrait de corriger des reportages inexacts avant de suspendre l'interdiction de communiquer. Essentiellement, cela veut dire que l'on demande aux officiers des affaires publiques d'appliquer les principes du commandement d'une mission. La nécessité d'informer les plus proches parents demeure un point impérieux.

L'intention de la chaîne de commandement à cet égard est de veiller à ce que les familles des soldats tués ou blessés ne découvrent pas les circonstances de leur être cher par le biais des médias. Les officiers des affaires publiques comprennent bien cet impératif et consacrent beaucoup d'énergie pour éviter qu'une telle situation se produise. Cependant, dans la réalité de notre monde « branché », il arrive immanquablement que la nouvelle de l'incident soit diffusée avant que les plus proches parents n'aient pu être contactés. Bien que cela donne lieu à beaucoup d'anxiété chez les familles de tous les soldats déployés, il s'agit d'une variable incontrôlable. La chaîne de commandement et les officiers des affaires publiques doivent en tout temps être conscients des répercussions qu'ont les journalistes unilatéraux sur la couverture médiatique des événements des Forces canadiennes et de la dynamique que cela entraîne pour les relations entre les militaires et les médias dans un système d'intégration.

Connaissant les intentions du commandant, les officiers des affaires publiques ont besoin de souplesse pour pouvoir corriger les reportages inexacts tout en respectant le processus de notification du plus proche parent. Dans un cadre militaire, où l'on confie à des chefs subalternes l'exécution des intentions du commandant relativement aux opérations, les officiers des affaires publiques devraient pouvoir jouir d'un niveau semblable de confiance et assumer la responsabilité de leur discernement quant aux détails qu'ils révèlent, sans avoir à obtenir constamment l'approbation du commandant. Tant que l'on ne divulgue pas le nom des personnes concernées avant d'avoir confirmé que les plus proches parents sont informés, cette démarche constitue la façon la

plus sûre de garantir l'exactitude des reportages tout en améliorant les relations entre les militaires et les médias et, par conséquent, la crédibilité de l'institution⁶.

L'application du commandement de la mission aux affaires publiques est nécessaire mais elle ne suffit pas pour améliorer le système d'intégration des médias tel qu'il existe actuellement. Il faudrait combiner cette souplesse avec des modifications aux directives de l'intégration que les journalistes utilisent pour guider leurs gestes et par lesquelles les FC peuvent censurer les infractions. Il faut bien sûr inclure des lignes directrices générales; il faudrait cependant aussi penser à établir des règles supplémentaires qui s'appliqueraient aux situations propres au théâtre.

L'incident du 4 mars, où le capitaine Trevor Greene a été victime d'une attaque à la hache, a motivé deux telles modifications. Comme nous l'avons susmentionné, l'assaillant a été abattu par des militaires canadiens. À la demande de médias intégrés à l'aérodrome de Kandahar et donc physiquement éloignés des soldats concernés, on a organisé une téléconférence avec le commandant du peloton, le capitaine Kevin Schamuhn. L'entrevue était évocatrice, remplie d'émotion et très détaillée; on y a fourni le nom des soldats qui avaient abattu l'agresseur, le nombre de coups tirés ainsi qu'une description du capitaine Greene et de son état après l'attaque. Ceci a donné lieu à la décision de mettre certains éléments de l'entrevue sous embargo, étant donné qu'ils pouvaient mettre les soldats nommés à risque et nuire à la vie privée d'une personne⁷. Voilà qui suggère que les règles de l'intégration des médias pourraient être modifiées pour empêcher que l'on nomme les soldats impliqués dans des actions entraînant la mort de combattants ou d'insurgés ennemis, ou encore de forces amies, ou que l'on dévoile les détails précis de telles actions qui sont interdits par les autres lignes directives sur l'intégration des médias. Il faudrait analyser cette question plus en profondeur si les soldats veulent éventuellement parler eux-mêmes avec les médias.

L'incident de l'attaque à la hache a aussi souligné la nécessité de protéger les soldats participant à des opérations de combat contre tout contact avec les médias immédiatement après une action du genre. Bien qu'il n'existe pas de norme ou de période d'exclusion recommandée sur le plan de la santé mentale⁸, les soldats concernés devraient éviter le contact avec les médias au moins jusqu'à ce qu'ils aient reçu une séance de verbalisation suivant un incident critique, si la chaîne de commandement juge qu'une telle séance est nécessaire. S'il n'y a pas de séance, la chaîne de commandement doit évaluer la capacité du soldat de participer à des entrevues en restant toutefois dans les limites de la sécurité opérationnelle et de la bienséance. Les officiers des affaires publiques doivent être présents pour fournir des conseils à la chaîne de commandement et pour aider à préparer les participants intéressés aux entrevues, au besoin. Une telle rigueur ne cherche pas à outrepasser la politique

actuelle des FC en matière d'affaires publiques (Directives et ordonnances administratives de la Défense 2008) mais il semblerait que, dans des situations où il y a des décès ou des blessures, il faut prendre des mesures supplémentaires pour protéger les soldats et la sécurité opérationnelle.

Notons que, dans des situations où les médias sont témoins d'un combat ou d'un incident grave, on ne peut pas s'attendre à contrôler la diffusion des déclarations de témoins oculaires au-delà de ce qu'on peut normalement contrôler en vertu de l'entente d'intégration. En outre, si la chaîne de commandement juge qu'il n'est pas approprié que les médias s'entretiennent avec les soldats concernés, les officiers des affaires publiques doivent s'entendre avec les autorités hiérarchiques sur le niveau adéquat d'information qu'ils peuvent fournir pour que les journalistes puissent parler des incidents avec l'aide de sources officielles secondaires.

En nous appuyant sur les premières expériences de l'opération *Archer*, nous recommandons que l'instruction préparatoire au déploiement soit augmentée pour que les chefs militaires soient tout à fait conscientisés aux répercussions qu'auront les journalistes intégrés sur les opérations et sur les effectifs. Tous les membres de la chaîne de commandement (et non seulement le commandant de la force et les commandants d'unité) doivent être amenés à prendre conscience de leur pouvoir et doivent recevoir les connaissances nécessaires pour remplir sur place leur rôle en matière d'affaires publiques. De plus, l'instruction devrait être redonnée périodiquement au cours du déploiement.

NOTES

1. L'opération est connue sous le nom de *Opération Archer* au sein des Forces canadiennes. Il s'agit d'une mission qui poursuit les opérations militaires des FC dans le cadre de la campagne de lutte contre le terrorisme désignée en série sous les noms de *Opération Apollo*, *Opération Athena*, et, maintenant *Opération Archer*. Il convient de noter chaque nouvelle appellation coïncide avec un changement dans la composition des forces, ou dans la structure de commandement et de contrôle, ou encore dans l'emplacement géographique des activités.
2. Divers sondages réalisés en janvier et février 2006 sont contradictoires quant aux niveaux d'appui que la population accorde à la mission des FC en Afghanistan et au rôle de combat que jouent les militaires canadiens. Par exemple, voir Brian Laghi, « Majority opposed to Afghan mission », dans *The Globe and Mail* du 24 février 2006, p. A1; Mike Blanchfield, « 52% of Canadians support operation: Kandahar deployment », dans *National Post* du 4 mars 2006, p. A13; communiqué de presse de EKOS Research Associates, « 70% of Canadians Support Troops in Afghanistan », daté du 1^{er} mars 2006.
3. Pour obtenir une explication plus concise des divers systèmes utilisés pour organiser les relations entre la presse et les militaires, notamment les médias intégrés et les journalistes unilatéraux, voir Paul et Kim, « Reporters on the Battlefield: The Embedded Press System in Historical Context », RAND Corporation, 2004, p. 64-68.
4. Voir Mitch Potter, « Ambush in Afghanistan », dans *The Toronto Star*, édition du dimanche 5 mars 2006, p. A1.
5. À la suite du tonneau du LAV 3 survenu le 3 mars 2006, une journaliste de la Associated Press a communiqué avec le service d'affaires publiques de la Force opérationnelle Afghanistan et a informé le personnel qu'elle allait relater la mort de deux personnes provoquée par cet incident. À ce point, il n'y avait qu'une seule perte de vie, celle du caporal Paul Davis. Une interdiction de communiquer avait alors été imposée au camp, et même si les journalistes intégrés avaient les faits exacts, il leur était défendu d'en faire le reportage. On jugea bon d'informer Associated Press qu'il n'y avait qu'une seule perte de vie, même si cette décision représentait une entorse à la politique et une infraction à l'interdiction de communiquer. La chaîne de commandement a ultérieurement approuvé la décision et on évita ainsi la diffusion d'une information erronée. Tragiquement, le caporal-chef Tim Wilson a fini par succomber à ses blessures, portant à deux le total des pertes de vie causées par l'accident.
6. Mitch Potter, journaliste du *Toronto Star*, était alors intégré au peloton, même s'il n'était pas présent dans la shura au moment de l'attaque. Ayant obtenu par la suite accès aux soldats concernés, Potter a pu rédiger un article détaillé, convaincant et émotionnel au sujet de l'incident (*ibid.*).
7. Entretien du 7 mars 2006 avec le capitaine Marshall Hayes, D.O., de l'aviation américaine, qui est psychiatre d'état-major auprès des services médicaux de la Force opérationnelle, 14^e Cache, Kandahar, en Afghanistan. Le docteur Hayes recommande de ne pas du tout exposer les soldats qui sont impliqués dans des incidents extrêmement graves.

Conclusion

Il vaut la peine de mentionner qu'il est facile de sous-estimer les répercussions que peuvent avoir les journalistes intégrés sur les opérations et donc d'oublier de s'y préparer adéquatement. Pour être juste envers les responsables de la mise sur pied des forces opérationnelles déployées au cours des dernières années, les Forces canadiennes n'ont pas accumulé suffisamment d'expérience, en ce qui concerne l'intégration des médias à cette échelle, pour pouvoir transmettre des enseignements tirés pendant l'instruction préparatoire au déploiement. Il incombe aux officiers des affaires publiques et à la chaîne de commandement de consigner ces premières expériences tirées de l'opération *Archer*, de continuer à évaluer l'efficacité des activités militaires en matière d'affaires publiques et, en particulier, en matière d'intégration des médias, et d'utiliser ces renseignements pour améliorer la stratégie globale des forces expéditionnaires du Canada à cet égard.

Le capitaine de vaisseau Henderson est le directeur des plans opérationnels d'affaires publiques et de la liaison avec les médias, au sein du groupe Sous-ministre adjoint (Affaires publiques). Cet article a été rédigé avec la collaboration du major Scott Lundy, officier supérieur des affaires publiques de la Brigade multinationale (Sud), du major Marc Thériault, officier supérieur des affaires publiques de l'Élément de commandement national du Canada, et du lieutenant de vaisseau Mark MacIntyre, officier adjoint des affaires publiques à l'Élément de commandement national. Leur équipe ouvre de nouvelles voies dans le domaine des affaires publiques et nous les remercions de leur soutien et de leur tolérance.

LA SOLUTION 0,5 : UNE MÉTHODE PRATIQUE POUR UNE TRANSFORMATION CULTURELLE DE LA CONDITION PHYSIQUE DANS LES FORCES CANADIENNES

par le major Robert D. McIlroy

Ce sont les directives sur la condition physique dans les Forces canadiennes (FC), émises dernièrement par le chef d'état-major de la Défense (CEMDY), et l'article du lieutenant-colonel Goodspeed intitulé « Il est temps d'améliorer notre condition physique² », publié récemment dans la *Revue militaire canadienne*, qui m'ont poussé à rédiger le présent commentaire. Les directives indiquent clairement que la question des normes de condition physique dans les Forces canadiennes prend de l'importance et doit être abordée dans une perspective interarmées, puisqu'il s'agit, pour les trois services, d'« une composante essentielle et cruciale quant à la préparation opérationnelle ». L'article de Goodspeed traite, lui aussi, de la nécessité d'opérer un changement et plaide en faveur d'une transformation culturelle de la condition physique dans les Forces canadiennes. Il met en lumière les principaux facteurs sociaux et juridiques qui conditionnent la capacité des membres des FC d'atteindre des normes acceptables de condition physique et l'importance du leadership dans la poursuite de cet objectif. L'auteur propose trois grands moyens pour opérer cette transformation : tous les échelons de la chaîne de commandement doivent considérer la condition physique comme une priorité d'un certain poids; le programme doit s'accompagner d'un plan de communication réfléchi; enfin, le programme, pour être efficace, doit s'inscrire dans un véritable changement institutionnel. Certes, ces propos sont à la fois réconfortants et encourageants, mais n'est-ce pas là du réchauffé?

Durant mes années de service dans l'armée, les normes de condition physique et l'évaluation de la forme physique ont toujours été des sujets brûlants, qu'ils aient été débattus dans les mess ou, plus officiellement, dans les conférences ou les groupes d'ordres. J'ai été assailli d'une multitude d'idées et de concepts traitant des normes de condition physique et j'ai lu de nombreux articles sur le sujet. Je dis bien *traitant* de la question parce qu'on reconnaît invariablement que les normes de condition physique au sein de l'Armée canadienne, tout comme dans les Forces canadiennes en général, ne sont pas à la hauteur et que le sujet n'a pas été abordé systématiquement. Plus que toute autre politique dans les FC, les normes de condition physique semblent être appliquées de façon subjective par les commandants de tous les niveaux. Pourtant, l'Armée de terre aussi bien que l'ensemble des Forces canadiennes ont toujours eu des politiques sur les normes de condition physique. Si nous voulons vraiment changer les choses, nous devons prendre des mesures plus convaincantes que par le passé.

À mon avis, bon nombre des idées avancées par le lieutenant-colonel Goodspeed sont valides. Toutefois, nous devons prévoir un mécanisme qui reconnaîtrait et favoriserait les efforts individuels pour garder la forme et qui permettrait d'éviter une application subjective de la politique. Ce mécanisme doit viser l'ensemble des Forces canadiennes, si l'on entend adopter une approche interarmées et universelle. C'est pour cette raison que je propose la solution 0,5, vu le regain d'intérêt pour une véritable culture de la condition physique et pour une transformation impérieuse de la forme physique.

La solution 0,5

Le concept général qui sous-tend la solution 0,5 est fort simple : les Forces canadiennes adopteraient un processus d'évaluation de la condition physique et considéreraient la note obtenue comme l'un des nombreux critères pour juger du mérite et offrir des promotions. Un tel mode se distinguerait des pratiques actuelles qui appliquent la formule réussite ou échec. Ces pratiques n'ont qu'une incidence indirecte sur la carrière des effectifs; elles s'appuient souvent sur une évaluation subjective fournie par les supérieurs et peuvent varier selon le groupe professionnel et le service.

Je propose que l'examen de la condition physique des membres des FC, officiers comme militaires du rang, soit intégré au processus d'évaluation du mérite et représente 5 p. 100 de la note globale attribuée par les conseils de promotion au mérite. Cette formule s'apparenterait au processus de notation appliquée actuellement par ces conseils pour évaluer la maîtrise de la langue seconde. Il importe peu que la note associée à la condition physique soit séparée de la note allouée au rendement ou au potentiel ou qu'elle soit un sous-élément de l'une de ces grandes catégories, pourvu qu'elle soit prise en considération dans la note globale en tant que composante distincte et mesurable. Bien sûr, il serait possible d'obtenir des scores partiels, qui pourraient varier de 0 à 0,5 et qui constituerait une mesure d'incitation pour les militaires. Le niveau minimal de condition physique dans les FC peut être sujet à débat. Une solution possible consisterait à exiger une note minimale de 0,2, les notes de 0,3 à 0,5 donnant lieu à une prime.

Ce changement tout simple aurait des effets considérables et permettrait de valoriser la condition physique au sein des Forces canadiennes. Il permettrait également d'attribuer des primes individuelles et de reconnaître concrètement l'effort supplémentaire consenti pour dépasser la norme minimale.

Sans compter qu'un système de notation permettant de suivre l'évolution de la condition physique des effectifs assujettirait aussi les supérieurs à une évaluation de leur capacité à appliquer et à promouvoir les politiques dans ce domaine. Imaginez qu'on dise à un militaire lors d'un examen du rendement et du perfectionnement : « Vous devriez inclure à votre routine quotidienne une visite au gymnase. » En fait, peu de militaires auraient besoin de tels coups d'éperon, la plupart d'entre eux finiraient par demander du temps et de l'aide pour se mettre en forme.

Les idées les plus simples sont souvent les plus difficiles à concrétiser

Comme pour beaucoup de choses, les idées les plus simples sont souvent les plus difficiles à concrétiser. L'adoption de cette forme d'évaluation et du système de notation qui l'accompagne nécessiterait un examen rigoureux et équitable qui passerait le test des griefs et des enquêtes. Il doit s'agir d'un mécanisme logique du point de vue conceptuel et qui ne se prête pas aux manipulations locales afin d'éviter toute forme d'iniquité dans le cheminement de carrière. Il va sans dire que ce concept suscitera des inquiétudes et soulèvera des questions. Quel test devrait-on utiliser? Un test prédictif ou un test d'aptitude spécialisé? Les normes s'appuieraient-elles sur l'universalité du service? À quelle fréquence devrait-on mener les évaluations? Ces évaluations seraient-elles effectuées tous les ans, tous les six mois, avant toute formation au commandement ou selon une combinaison de tous ces éléments? Qui réaliserait l'évaluation et quels mécanismes de soutien faudrait-il prévoir pour l'administration du test? Quel rôle les chefs joueraient-ils dans les plans de conditionnement physique et comment évaluerait-on leur capacité à obtenir de leurs subordonnés qu'ils atteignent les objectifs des Forces canadiennes en matière de forme physique? Le non-spécialiste que je suis se permet de proposer quelques concepts pour tenter de répondre à ces questions fondamentales.

Il est important de s'interroger sur le type d'évaluation qu'il convient d'adopter, car l'évaluation impose un fardeau administratif qu'il faudra gérer et elle a une incidence sur la carrière de plus de 60 000 militaires. Toutefois, l'évaluation retenue doit être équitable et limiter les risques d'application subjective de manière à éviter les disparités. Un test prédictif (semblable au test Express des Forces canadiennes ou au test Coopers, qui sert à la sélection des membres de la Deuxième Force opérationnelle interarmées) serait le plus facile à utiliser sur le plan administratif parce qu'il permet de rattacher les capacités physiques générales aux aptitudes particulières requises dans le milieu de travail. Cependant, les tests de cette nature sont controversés. En effet, on a démontré que certains d'entre eux présentaient un parti pris sexiste. C'est le cas du test de condition physique des sapeurs-pompiers, qu'utilisait antérieurement le gouvernement de la Colombie-Britannique et que la Cour suprême a subséquemment rejeté comme test de sélection valide¹. De toute évidence, on ne peut utiliser le test Express actuel, puisqu'il constitue une discrimination fondée sur l'âge et le sexe. En outre, à ma connaissance, l'application des normes du test n'est régie par aucune exigence ayant fait l'objet d'une définition ou de recherches opérationnelles. On pourrait néanmoins opter pour un test prédictif à la condition que le niveau minimal de forme

physique imposé aux membres des Forces canadiennes s'appuie sur des recherches suffisamment documentées; ce niveau minimal constituerait la norme à laquelle les forces armées seraient assujetties.

L'autre approche consisterait à adopter un test d'aptitude spécialisé rattaché à des tâches opérationnelles précises. Le test actuel de condition physique des sapeurs-pompiers des FC et celui de l'Armée de terre² en sont des exemples légitimes. Bien qu'ils soient considérés comme pertinents, ces tests, qui appliquent souvent la formule réussite ou échec, sont extrêmement lourds à gérer s'ils sont administrés à un grand nombre de personnes. Ils sont lents à administrer et ne prévoient aucun mécanisme de notation adéquat pour mesurer le rendement. Il serait donc difficile de les retenir si l'on veut créer un modèle de notation axé sur les primes. Les exigences du test de condition physique de l'Armée (qui inclut l'excavation de tranchées) sont telles qu'il serait très difficile d'appliquer ce test hors des lieux occupés par des forces de campagne. Je recommanderais d'adopter plutôt un test de type prédictif qui aurait été soumis à un nombre suffisant d'essais et de recherches pour servir d'exigence au sein des Forces canadiennes³. L'adoption d'un tel test pourrait nécessiter des recherches et des analyses régulières ainsi qu'un examen critique des normes retenues.

Une autre question majeure qu'il importe d'aborder concerne les normes sur lesquelles s'appuierait l'évaluation. Les propos du CEMD montrent clairement l'importance de définir et d'utiliser des normes applicables aux Forces canadiennes si l'on veut que les militaires sentent qu'ils appartiennent à une entité interarmées. Ces normes permettraient aussi d'atténuer les disparités qui existent actuellement entre les services et auraient une incidence sur le groupe professionnel qui assume l'essentiel des activités interarmées, c'est-à-dire le groupe des services de soutien. Le terme *universalité du service* sert souvent à expliquer les normes minimales qui s'appliquent aux tâches exigées des militaires canadiens. Par conséquent, le principe d'universalité du service semble être un bon point de départ pour l'élaboration des normes minimales de condition physique. Évidemment, compte tenu du regain d'intérêt pour les capacités interarmées, il faudra peut-être réviser et actualiser les tâches minimales associées à ce principe⁴. Pour ce faire, on pourrait commencer par établir une comparaison entre les Forces canadiennes et d'autres organisations soumises à un véritable entraînement interarmées, par exemple, le United States Marine Corps.

À quelle fréquence et par qui les tests seraient-ils administrés? Voilà des questions importantes dans la mesure où elles ont des répercussions sur l'administration du test, les coûts éventuels et les possibilités pour les candidats de reprendre le test advenant une incapacité à atteindre les normes minimales. À tout le moins, les militaires devraient subir le test une fois par année. Même si l'administration du test avant une formation au commandement aurait l'avantage de promouvoir le programme de condition physique des FC, cela pourrait compromettre involontairement la carrière de certains membres et entraîner la nécessité d'établir de nouvelles exigences pour assurer le bon déroulement des cours. Par ailleurs, le fait de subir le test plus d'une fois par année serait certes avantageux pour les candidats, qui auraient plus d'une occasion de se prêter à l'exercice et

pourraient se perfectionner par la pratique. Cependant, une telle fréquence pourrait se révéler peu pratique au point de vue administratif, selon le type de test adopté. Il importe également de déterminer qui aura la responsabilité d'administrer le test. J'estime que cette tâche devrait relever du Programme de soutien du personnel afin d'assurer une certaine uniformité à l'échelle des Forces canadiennes. Il pourrait évidemment être nécessaire d'augmenter les effectifs dans les régions où le test susciterait une forte demande.

Enfin, il faut déterminer la responsabilité que les supérieurs endosseraient dans la gestion des plans de conditionnement physique de leurs subordonnés. Personnellement, je ne crois pas que le chef puisse ou doive être tenu responsable de la forme physique de ses subordonnés considérés **individuellement**; ce n'est d'ailleurs pas le but visé ici. Il s'agit d'un programme de prime individuel. À mon avis, il serait fort utile de mettre en place un mécanisme de suivi pour mesurer l'efficacité des programmes de conditionnement physique des unités ou des sous-unités et détecter les problèmes, par exemple, la détérioration marquée de la condition physique d'un groupe en particulier. Même si une telle irrégularité peut être le résultat de nombreux facteurs (comme un déploiement opérationnel), le suivi de la condition physique serait un bon indicateur du rendement des chefs lorsque la situation est examinée du point de vue d'un groupe ou d'une population.

Conclusion

Il faudra sans aucun doute, avant de mettre en place un programme d'évaluation de ce type, répondre à de nombreuses questions et mener de nouvelles recherches. Rien de tout cela ne paraît impossible. Je suis d'avis qu'un test prédictif bien conçu serait le mieux adapté aux besoins des Forces canadiennes; ce test devrait toutefois éviter les écueils du test Express, qui

constitue une discrimination fondée sur l'âge et le sexe. Il devrait être administré une fois par année, sous la surveillance du Programme de soutien du personnel, afin d'assurer l'application des mêmes normes à l'ensemble des Forces canadiennes. Ces normes devraient se fonder sur les tâches rattachées au principe de l'universalité du service; toutefois, elles devront peut-être faire l'objet d'une révision, dans la mesure où les Forces canadiennes s'orientent de plus en plus vers une force véritablement interarmée.

Pour terminer, je souscris sans réserve à l'idée d'accorder une plus grande importance à la condition physique et à l'évaluation de la forme physique dans l'armée et, surtout, dans l'ensemble des Forces canadiennes. Je crois que le fait d'intégrer une évaluation quantifiable de la condition physique au programme de mérite et aux processus des conseils de promotion au mérite démontrerait clairement et concrètement à tous les membres des Forces canadiennes l'importance des normes de condition physique. Dans le même ordre d'idées, cette mesure pourrait donner lieu à un programme de prime qui récompenserait ceux qui parviennent à dépasser les normes minimales. Elle permettrait également de faire un suivi de la condition physique dans les Forces canadiennes et pourrait servir à mesurer la capacité des chefs à stimuler leur équipe. Je propose que le résultat des tests de condition physique soit un critère de promotion au mérite et que cette évaluation représente 5 p. 100 de la note globale attribuée dans le cadre du processus. À elle seule, cette mesure pourrait radicalement changer notre façon d'envisager les normes de condition physique pour les années à venir et amorcer une véritable transformation.

Le major Rob McIlroy, officier d'infanterie au Royal Canadian Regiment, est actuellement commandant adjoint de l'Unité de soutien de secteur d'Edmonton, en Alberta.

NOTES

1. Défense nationale, *Directives sur la condition physique*, CANFORGEN 198/05 CDS 104/05 211441Z DEC 05, document préparé par le chef d'état-major de la Défense, Ottawa, 2005.
2. Lieutenant-colonel Goodspeed, « Il est temps d'améliorer notre condition physique », *Revue militaire canadienne*, vol. 6, n° 1, printemps 2005, p. 67-68.
3. Défense nationale, *Physical Fitness Programs and Standards for Today's CF Members*, exposé du major-général Doug Langton, Ottawa, le 16 janvier 2006. Un test prédictif est un test qui mesure les capacités physiques générales (tractions, redressements assis, etc.), tandis qu'un test d'aptitude spécialisé évalue les capacités physiques en fonction des aptitudes précises requises dans un contexte donné (creuser une tranchée, assurer l'évacuation des blessés, etc.).
4. « L'universalité du service s'entend de l'obligation qu'ont les militaires d'exécuter toute tâche reconnue et inclut l'obligation d'être employable et déployable sur le plan opérationnel. Cette obligation est limitée uniquement lorsqu'une exemption justifiable est autorisée par le chef d'état-major de la Défense ou lorsqu'un accommodement en cas de restrictions d'emploi individuelles est explicitement autorisé dans le cadre d'un examen administratif mené par le Quartier général de la Défense nationale. » Défense nationale, [en ligne], <http://hr.dwan.dnd.ca/dmhr/engraph/reports/pub_u_of_s_e.asp?nmu=rpt>
5. Commission canadienne des droits de la personne, *L'affaire Meiorin : Colombie-Britannique (Public Service Employee Relations Commission) c. BCGSEU (British Columbia Government and Service Employees' Union)*, [en ligne], <www.chrc-ccdp.ca/discrimination/occupational-fr.asp?lang_update=1#meiorin>
6. Défense nationale, *Guide de conditionnement physique de l'Armée de terre*, B-GL-382-001/PT-001, Ottawa, le 25 mai 2005, [en ligne], <<http://ifdts.army.mil.ca/AEL/PUBS/300-008/B-GL-382/003/PT-001/B-GL-382-003-PT-001.pdf>>
7. Ce test est mis en contexte dans l'affaire *Meiorin* (voir Commission canadienne des droits de la personne, *op. cit.*).
8. Les tâches associées au principe de l'universalité du service se définissent comme suit : utiliser une arme personnelle et en assurer l'entretien, effectuer des exercices et des contrôles simples de défense nucléaire, biologique et chimique, orchestrer une intervention rapide en matière de lutte contre les incendies, administrer les premiers soins, mettre en pratique les techniques de réanimation cardiorespiratoire, exécuter des exercices, transmettre des communications radio, préparer la correspondance militaire, assurer la sécurité des lieux de travail, appliquer les normes d'hygiène. Les tâches courantes soumises aux normes de condition physique se définissent comme suit : ramper (dessous-dessous), effectuer des évacuations maritimes à l'aide de brancards de type Stoke, creuser des tranchées, évacuer des blessés à l'aide de civières et porter des sacs de sable. Défense nationale, *op. cit.* Je suis d'avis que les tâches rattachées à l'universalité du service devraient comprendre les tâches de base d'une attaque de section, qui soutiennent l'esprit d'équipe et les manœuvres de section et inspirent un sentiment d'offensive et de résolution. Elles pourraient varier selon le service visé et inclure des tâches comme celle d'assurer la sécurité des aérodromes, des équipes d'abordage ou des navires. Par conséquent, on devra probablement modifier à la hausse les exigences minimales en matière d'endurance cardiovasculaire (VO2), qui sont évaluées par le test de condition physique.

LE RAPPORT DÉFINITIF DU GROUPE DE PLANIFICATION BINATIONAL CANADO-AMÉRICAIN

par Biff Baker, Ph. D.

Les attentats terroristes du 11 septembre 2001 ont largement transformé le contexte de la sécurité et de la défense dans le monde et ils ont montré la nécessité d'accroître la coopération entre les pays afin de protéger les citoyens et les économies. Cette nécessité est cruciale pour le Canada et les États-Unis, puisque ces deux pays partagent une culture très semblable, ont en commun une frontière de 9 000 kilomètres, possèdent une économie qui s'imbrique l'une dans l'autre comme aucun autre pays dans le monde et endossent une longue et authentique tradition d'entraide, d'amitié et de bon voisinage. À la suite des événements du 11 septembre 2001, le Canada et les États-Unis ont réorienté le mandat du Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD)¹; de plus, trois mois après les attentats, les deux pays se sont entendus sur un plan d'action pour une frontière intelligente².

Groupe de planification binational

Les attentats ont aussi incité les hauts responsables des deux pays à discuter des moyens d'améliorer la sécurité des citoyens. Il s'en est suivi, entre autres, un accord sur la création du Groupe de planification binational, accord que le ministre des Affaires étrangères du Canada et le secrétaire d'État des États-Unis ont signé en décembre 2002. En vertu de cet accord, le Groupe de planification binational recevait le mandat de formuler, au nom des deux pays, des plans d'urgence détaillés pour le soutien maritime et terrestre ainsi que des plans d'aide aux autorités civiles; il devait également préparer des ententes sur le processus décisionnel dans l'éventualité où des menaces, des attaques, des incidents ou des situations d'urgence exigerait une action collective, tant militaire que civile, afin de garantir la sécurité du Canada ou celle des États-Unis³.

Recommandations principales

Comme le Groupe de planification binational n'était pas un organisme décisionnel, sa fonction consistait à repérer des éléments à améliorer puis à formuler des directives sur la façon de procéder ou à présenter des recommandations sur des problèmes à régler. On trouvera ci-après un survol des principales conclusions et recommandations du Groupe de planification binational.

Selon le Groupe de planification, le Canada et les États-Unis ont tous deux reconnu, dans leur stratégie nationale ainsi que dans l'accord sur la sécurité et la prospérité signé l'année dernière avec le Mexique, qu'il est dans leur intérêt d'accroître leur coopération en matière de sécurité. Le Groupe croit

néanmoins que les organismes responsables de la défense et de la sécurité du continent ont besoin d'une vision d'ensemble vers laquelle orienter leurs efforts.

C'est pourquoi le Groupe de planification a encouragé le gouvernement du Canada et celui des États-Unis à élaborer une vision commune qui fournirait aux organismes chargés de la sécurité, de la défense et de la politique étrangère des deux pays l'orientation et l'autorité nécessaires pour mieux coordonner leurs activités et renforcer leur collaboration.

Le Groupe de planification pensait qu'un accord général sur la sécurité et la défense⁴, passé entre le Canada et les États-Unis, serait une bonne façon de concrétiser cette vision commune. En effet, l'accord confirmerait l'adoption, à l'échelle du continent, d'une stratégie assurant la sécurité et la défense des deux pays et il intégrerait aussi la participation d'autres pays. L'orientation, les directives et l'autorité garanties par ce nouvel accord permettraient au NORAD, à Commandement Canada, au Northern Command des États-Unis ainsi qu'à un choix d'organismes de sécurité de mieux planifier leurs activités; de partager l'information sans rupture de continuité; de mettre en place des superstructures de communication; de se livrer, conjointement avec divers organismes, à des exercices et à un entraînement interarmées; de créer des mécanismes de coordination, tels que des accords entre des partenaires militaires et des organismes collaborant à la sécurité et à la défense des deux pays.

Grâce à l'accord conclu récemment, le mandat du NORAD ne se limite plus aux responsabilités aérospatiales d'alerte et de contrôle; il englobe maintenant l'alerte maritime et crée ainsi un parallèle entre ces deux secteurs d'activité. La prochaine étape à franchir dans le renforcement de la sécurité et de la défense de l'Amérique du Nord consisterait logiquement à formuler une vision d'ensemble à laquelle se rattacherait les organismes canadiens et américains les plus concernés. Inclure une telle vision dans un accord général sur la sécurité et la défense permettrait aux organismes chargés de la sécurité, de la défense et de la politique étrangère des deux pays de conjuguer leurs efforts⁵ et de s'engager dans la même direction. Une telle mesure contribuerait à transformer les modèles figés et les cultures périmées, améliorant du coup l'efficacité des plans, des politiques, des procédures et des exercices. La population du Canada et celle des États-Unis seraient ainsi moins vulnérables aux menaces terroristes et aux désastres naturels.

Outre la formulation d'une vision commune et l'adoption d'un accord général sur la sécurité et la défense, le Groupe de planification a aussi recommandé :

- la conclusion d'un accord sur la planification, qui fournirait tout particulièrement des précisions sur les responsabilités à endosser et les buts à atteindre et fixerait la fréquence à laquelle les plans canado-américains seraient révisés;
- la conclusion d'un accord sur le partage de l'information, qui permettrait aux organismes collaborant à la sécurité et à la défense des deux pays de remplacer le modèle basé sur la connaissance par un modèle orienté vers le partage de l'information. Il faudrait aussi élaborer des plans, des procédures et des processus afin de renforcer l'accord sur le partage de l'information;
- le recensement des besoins en communication dans le but d'éliminer les hiatus opérationnels et les carences et d'éviter de répéter le travail déjà réalisé par le NORAD, par Commandement Canada ou par le Northern Command dans les domaines aérien, maritime et terrestre;
- l'établissement d'une liste commune des tâches fondamentales à réaliser lors des missions interarmées et interalliées; grâce à cette liste, on pourrait dresser un programme d'exercices interarmées et interalliés, qui couvrirait plusieurs années et ferait converger les efforts de défense et de protection civile.

NOTES

1. Selon la *Politique canadienne de sécurité nationale* : « Depuis le 11 septembre, le NORAD s'est adapté au nouveau contexte de la menace en accroissant sa préparation opérationnelle et en parant aux menaces sur le continent nord-américain et à l'extérieur. » Gouvernement du Canada, *Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale*, Ottawa, avril 2004, p. 39. [en ligne]. <www.pco-bcp.gc.ca/docs/Publications/NatSecurnat/natsecurnat_f.pdf>
2. Le Canada et les États-Unis s'emploient activement à mettre en application le Plan d'action en 32 points. Depuis l'adoption de ce plan d'action et de la *Déclaration sur la frontière intelligente*, en décembre 2001, les deux pays ont fait d'énormes progrès pour renforcer la sécurité et l'efficacité de leur frontière commune, Canada-États-Unis. *Plan d'action en 32 points*, décembre 2001. [en ligne]. <www.dfaidmaeci.gc.ca/canam/main/border/32_point_action.asp>
3. Pour une description des activités du Groupe de planification binational, voir le lieutenant-général Rick Findley et le lieutenant-général Joe Inge, « La défense et la sécurité de l'Amérique du Nord après le 11 septembre 2001 », *Revue militaire canadienne*, vol. 6, n° 1, printemps 2005, p. 9-16.

4. Se fondant sur les relations qu'entretiennent depuis longtemps le Canada et les États-Unis, la stratégie continentale décrite dans cet accord renvoie surtout à la défense et à la sécurité de la moitié nord de l'hémisphère occidental; toutefois, elle n'exclut pas la participation d'autres pays. Selon le Groupe de planification, la stratégie continentale proposée ne contrevient en rien à la souveraineté nationale d'un pays, n'empêche pas sur les intérêts nationaux d'un pays et n'exclut pas non plus les accords bilatéraux. Cette recommandation fondamentale est conforme aux intentions contenues dans l'*Énoncé de politique internationale du Canada* et dans le *Quadrennial Defense Review Report* des États-Unis. De fait, le but de l'*Énoncé de politique internationale du Canada* est d'« améliorer la coordination avec d'autres ministères et l'interopérabilité avec les forces alliées, particulièrement les États-Unis, en investissant judicieusement dans la technologie émergente et les concepts doctrinaux, en exploitant les possibilités d'instruction et en profitant des programmes d'échange et de liaison. » (Défense nationale, *Énoncé de politique internationale du Canada. Fierté et influence : notre rôle dans*
5. *le monde*, section « Défense », Ottawa, 2005, p. 13). Elle va aussi dans le sens du *Quadrennial Defense Review Report*, qui recommande « la création d'une direction de la planification de la sécurité nationale, qui superviserait l'évolution des plans d'action militaires et non militaires et le perfectionnement des capacités institutionnelles. Cette direction établirait les priorités et clarifierait les rôles et les responsabilités en matière de sécurité et de défense de façon à réduire les déficiences dans les capacités et à éliminer le double emploi. Elle aiderait les agences et les départements fédéraux à mieux concilier leurs stratégies, leur budget et leur planification avec les objectifs nationaux. En resserrant leurs liens avec le bureau du secrétaire de la Défense et avec d'autres départements, les planificateurs des départements militaires, les commandements de combat et l'état-major interarmées s'assureront que les opérations reflètent mieux la stratégie de sécurité nationale, adoptée par le président des États-Unis, ainsi que les objectifs énoncés dans la politique générale du pays. » (Département de la Défense des États-Unis, *Quadrennial Defense Review Report*, Washington, 2001, p. 85) [TCO].

On trouvera le détail des 32 recommandations dans le rapport définitif du Groupe de planification binational, qui peut être consulté en format PDF aux adresses suivantes : www.canadianally.com/bpg ou www.usembassycanada.gov.

Coordination future

Avant la fin de son mandat, le 12 mai 2006, le Groupe de planification binational a fait parvenir à Affaires étrangères Canada, à la Défense nationale ainsi qu'au secrétariat de la Défense et au secrétariat d'État des États-Unis, des exemplaires du rapport définitif sur le renforcement de la coopération militaire entre le Canada et les États-Unis. Il a aussi présenté ses principales recommandations d'ordre stratégique à la Commission permanente mixte de défense et au Comité de coopération militaire canado-américain. En outre, les recommandations liées aux opérations et aux stratégies sur le terrain, qui sont d'une importance cruciale, ont été formulées en consultation avec le NORAD, Commandement Canada et le Northern Command, de sorte que ces organismes, qui ont la responsabilité et l'autorité nécessaires pour défendre les deux pays, continuent l'importante tâche amorcée par le Groupe de planification binational.

Biff Baker, Ph. D., est analyste principal à la *Science Applications International Corporation*, une firme qui fait de la recherche pour le Groupe de planification binational par l'entremise du Northern Command des États-Unis.

LA COMPLAINTE DU CASQUE BLEU

Le 24 mars 2006, les Forces canadiennes ont mis un terme à l'opération *Danaca*, la contribution du Canada à la Force des Nations Unies chargée d'observer le désengagement (FNUOD) sur le plateau du Golan. Cette responsabilité, qu'elles assumaient depuis 1974, appartient désormais à un contingent de l'Inde. L'effectif canadien de 191 personnes assurait la majorité du soutien logistique de deuxième ligne à la FNUOD, effectuait l'entretien des véhicules et fournissait des services spécialisés de police militaire et de communication. Dans l'intervalle, le Canada maintient en poste un groupe de quatre personnes, dont deux seulement resteront sur place après juillet 2006.

Événement remarquable par son manque d'éclat, la cérémonie qui s'est déroulée en mars dernier sur le plateau du Golan est passée presque inaperçue. Certains verront dans le retrait de cette force – une décision prise avant l'élection du gouvernement conservateur de Stephen Harper – un acte inévitable, étant donné les besoins supérieurs en effectifs spécialisés et les nombreuses autres contraintes imposées tout particulièrement par le déploiement des Forces canadiennes en Afghanistan. Il est possible aussi qu'il soit devenu logique, après un engagement de plusieurs décennies dans le maintien de la paix, de céder la place à d'autres membres des Nations Unies, comme le Canada l'a fait au sein de la Force des Nations Unies à Chypre au début des années 1990. Le désengagement des forces sur le plateau du Golan a réduit à moins de 60 personnes la contribution militaire du Canada au maintien de la paix alors même que les Nations Unies avaient en place quelque 65 000 Casques bleus et observateurs. Il est cependant extrêmement ironique que ce retrait ait lieu quelques mois à peine avant le 50^e anniversaire de la toute première Force d'urgence des Nations Unies (FUNU), qui a été créée, avec la participation diplomatique et militaire essentielle du Canada, pendant la crise de Suez de 1956. Le reste des militaires canadiens est engagé dans un nombre relativement élevé d'opérations dirigées par les Nations Unies, prouvant par là que même quelques équipes d'une ou deux personnes peuvent créer une impression très favorable sur les cartes de maintien de la paix de la Défense nationale. Cependant, un effectif de moins d'une soixantaine de militaires représente de loin la contribution la plus modeste que le Canada a apportée au maintien de la paix depuis la fondation de la FUNU.

Cela ne veut pas dire que la décision d'abandonner la FNUOD est complètement insensée, mais elle soulève quelques questions quant à une participation significative aux autres missions onusiennes et remet en doute le sérieux de l'engagement du Canada à l'égard du maintien de la

paix au sein des Nations Unies (quelle que soit la définition qu'on lui donne), à la place du maintien de la paix – même dans sa forme idéalisée et guère satisfaisante – dans l'esprit canadien, à l'importance relative des opérations du Canada en Afghanistan parmi tous les engagements que le pays a acceptés outre-mer et, enfin, à la capacité des Forces canadiennes d'entreprendre de nouvelles opérations onusiennes. La question pourrait aussi bien se poser au sujet du lien qui existe entre le point de vue du public sur le maintien de la paix et l'approbation mitigée que ce dernier accorde à la présence du Canada en Afghanistan.

On pourrait avancer que l'absence de toute réaction appréciable des médias et du public au retrait de la Force des Nations Unies chargée d'observer le désengagement – et à la très faible contribution du Canada, parmi les pays membres des Nations Unies qui participent militairement au maintien de la paix – prouve une fois de plus que les Canadiens adoptent une attitude plus mûre et plus logique à l'égard du concept du maintien de la paix. Cela prouve aussi que le maintien de la paix, tel qu'on l'a défini et pratiqué jusqu'à présent, n'est plus le critère absolu par lequel juger la place du Canada dans l'arène internationale. Comme le fait remarquer Sean M. Maloney (*Policy Options*, septembre 2005), les Canadiens se bercsent depuis trop longtemps dans le mythe et le romantisme du maintien de la paix : « N'est-il pas vrai que tous les membres du personnel militaire du Canada sont des "soldats de la paix" ? Le maintien de la paix au sein des Nations Unies n'est-il pas la raison d'être des Forces canadiennes depuis que Lester B. Pearson a forgé le concept, pendant la crise de Suez de 1956 ? Notre identité nationale ne s'ancre-t-elle pas dans le fait que nous maintenons la paix tandis que les autres font la guerre ? Notre fidélité au maintien de la paix n'est-elle pas liée à notre supériorité morale ? Risquons-nous de perdre cette prééminence si nous nous engageons dans des opérations autres que le maintien de la paix ? »

La logique selon laquelle les Canadiens en sont venus si rapidement et si profondément à définir leur identité collective en fonction du maintien de la paix est à la fois fascinante, déconcertante, prévisible et surprenante. Dans un sens, on aurait pu s'attendre à cette élévation du maintien de la paix au niveau du culte, car maintenir la paix est utile (mais pas forcément d'une façon que les Canadiens apprécient tout à fait), relativement peu coûteux (en tout cas, à la belle époque de 1956 à 1966) et tellement vertueux. En effet, comme l'observait le lieutenant-colonel D. J. Goodspeed en 1967 dans l'histoire des Forces canadiennes en cette année du centenaire, « il est juste et bon que les Forces canadiennes se rendent aux quatre coins du monde pour y faire

connaître et respecter le nom du pays et son drapeau en contribuant non pas aux actes de guerre mais aux efforts de maintien de la paix. » Bien qu'on en ait parfois abusé dans la défense de la cause nationaliste canadienne (certains diraient même dans l'exaltation de notre orgueil nationaliste), le maintien de la paix était aussi un attribut par lequel les Canadiens se distinguaient de leurs cousins américains.

Cela dit, il est étonnant que le culte du maintien de la paix l'ait si souvent emporté sur les doutes de nos premiers ministres. John Diefenbaker et Pierre Trudeau ne s'y conformaient pas facilement, le premier parce que le maintien de la paix s'inspire de la « loi de Pearson » et donc du Parti libéral, le second parce qu'il y voyait un attachement exagéré et insensé au rôle que s'attribuaient les Canadiens sur le plan international. Quant à Brian Mulroney, bien qu'il ait fini par se rallier avec ardeur à la cause du maintien de la paix, son infortuné livre blanc sur la défense de 1987 accordait plus d'importance à l'industrie de la défense et aux dossiers connexes. Même celui que l'on perçoit comme étant le « père » du maintien de la paix, Lester B. Pearson, avait un point de vue plus pratique que la majorité des Canadiens sur l'objet de la chose et ses applications.

Jean Chrétien a été un défenseur passionné du maintien de la paix, mais il n'a pas su en supporter la cause, en refusant de joindre le geste à la parole et d'y accorder les ressources voulues et en faisant allusion aux Casques bleus comme autant de « soldats de plomb ». De fait, si les Canadiens n'ont pas immédiatement saisi les transformations profondes que traversait le maintien de la paix après la fin de la guerre froide, Ottawa doit assumer une bonne part des responsabilités pour sa répugnance, sur les plans politique, bureaucratique et militaire, à abandonner après 1989 la rhétorique et le symbolisme associés au « maintien de la paix » d'une autre époque et pour son cabotinage alors qu'elle aurait dû reconnaître, sinon interpréter, la signification des pertes canadiennes dans les Balkans et dans des situations critiques, telles que la bataille de l'enclave de Medak.

Si les Canadiens voient aujourd'hui le maintien de la paix avec moins de naïveté et, en même temps, s'ils manifestent une compréhension plus sérieuse et plus pratique des missions de stabilisation contemporaines, on doit s'en réjouir, quoiqu'il y ait lieu de soupçonner que la mythologie du maintien de la paix est ancrée

beaucoup trop profondément dans le psychisme national et ne se dissipera pas de sitôt. Toutefois, cela ne signifie pas forcément que le retrait du Canada des missions onusiennes est judicieux ou prudent. Les Nations unies ne se sont pas réellement distinguées ces derniers temps, mais certaines de leurs missions auraient mérité que le Canada y contribuent ses capacités et son savoir-faire. Il ne s'agit pas de recommander un retour à l'âge d'or du maintien de la paix – époque où le simple fait de suggérer au Canada d'éviter de participer à une mission des Nations Unies aurait provoqué la honte dans tout le pays –, mais on pourrait concevoir qu'avec des choix judicieux et concertés, participer aux opérations onusiennes pourrait être avantageux, tant du point de vue humanitaire et géopolitique que du point de vue des intérêts nationaux du Canada. Si l'on exige déjà trop des capacités militaires actuelles en s'attendant à ce qu'elles jouent un rôle encore plus actif pour les Nations Unies – et si un pourcentage trop élevé des ressources en service continue d'aller à l'Afghanistan –, une solution logique serait de poursuivre l'expansion des Forces canadiennes. Renouveler nos engagements de maintien de la paix au sein des Nations Unies en faisant appel à des intérêts privés présenterait certains avantages, mais seulement à titre de complément au personnel militaire et non à titre de substitut. Il pourrait être avantageux pour le Canada de consacrer aux missions onusiennes des capacités et des ressources autres que celles requises en Afghanistan.

La diminution générale de la participation du Canada aux missions des Nations Unies présente un autre risque. Si les Canadiens en viennent à se convaincre, à tort ou à raison, qu'il était nécessaire de sacrifier nos engagements envers les Nations Unies pour libérer des ressources requises, directement ou indirectement, en Afghanistan, on risque alors de voir une érosion du soutien du public à la mission en Afghanistan. Dans un tel cas, un renouveau d'intérêt pour les missions onusiennes pourrait aider Ottawa et les Forces canadiennes à contrer les accusations voulant que l'Afghanistan les mobilise à l'exclusion de toute autre considération.

Martin Shadwick enseigne la politique de défense du Canada à l'université York. Il était avant cela rédacteur de la Revue canadienne de défense.

CANADA AND THE LIBERATION OF THE NETHERLANDS, MAY 1945

par Lance Goddard

Toronto, Dundurn Press, 2005

240 pages, 29,99 \$

Compte rendu de Tom Douglas

« Nul n'est aussi capable de gratitude que celui qui a traversé le royaume des ténèbres. »

— Elie Wiesel

En citant ce romancier de renommée internationale et ce survivant de l'Holocauste au début de son livre captivant, Lance Goddard répond succinctement à cette question qui laisse perplexes de nombreux Canadiens, y compris des vétérans qui se trouvaient au cœur des événements : « Pourquoi le peuple hollandais nous tient-il en si haute estime? »

L'explication est donnée dans l'avant-propos du livre par le major-général Richard Rohmer, auteur et historien militaire, qui a servi dans l'Aviation royale du Canada pendant la libération des Pays-Bas. « La bravoure et le sacrifice des soldats et des aviateurs canadiens pendant les combats acharnés pour la libération des Pays-Bas donnent matière à légendes et sont la cause de l'éternelle reconnaissance que nous témoignent les Néerlandais », affirme Rohmer.

Ayant ainsi posé les assises de son ouvrage, Goddard se lance dans une description prenante de la vie en Hollande juste avant l'occupation nazie. Au premier chapitre, intitulé *Darkness*, l'auteur plante le décor des événements déchirants qui allaient éclater. Il nous rappelle que les Pays-Bas avaient opté pour la neutralité durant la Première Guerre mondiale et que les Néerlandais avaient cru à la promesse faite par Adolf Hitler de leur reconnaître ce même statut dans le conflit imminent. Les forces armées symboliques des Pays-Bas n'étaient donc guère plus qu'une simple nuisance lorsque les hordes nazies ont pris d'assaut le territoire néerlandais, en mai 1940.

Goddard est, par profession, un producteur d'émissions de télévision, ce qui transparaît rapidement dans son ouvrage : la narration dépouillée à la troisième

personne est ponctuée de brèves entrevues avec des survivants néerlandais de l'invasion et de l'occupation des Pays-Bas. Tout au long du livre, l'auteur emploie un style de commentaires et de témoignages enrichi, dans les derniers chapitres, de la voix des vétérans de l'armée et de l'aviation du Canada qui relatent un récit vivant de la campagne de libération de ce pays assiégé. En fait, on lit cet ouvrage comme on lirait le script illustré d'un documentaire — ce qui n'étonne pas lorsqu'on sait que Goddard a produit un DVD portant le même titre.

Ce style de « narration documentaire » n'enlève rien au plaisir de lire le livre de Goddard. Au contraire, grâce aux brefs commentaires « hors champ » suivis d'entrevues à la première personne, l'histoire se déroule à vive allure. Goddard n'est certes pas le premier à utiliser la technique qui consiste à intercaler dans un récit de bataille ou de guerre les témoignages de protagonistes, mais son expérience de la réalisation cinématographique l'aide à rassembler tous les éléments pour créer un ouvrage aussi instructif que fascinant.



L'auteur ne fait pas un compte rendu militaire définitif de la libération des Pays-Bas et il ne prétend pas s'adresser à des spécialistes militaires. Son livre vise de toute évidence un public bien plus large. Les cartes sont faciles à comprendre, un avantage pour les lecteurs qui ne sont pas rompus à la cartographie militaire. Les témoignages décousus des civils néerlandais tout comme ceux des vétérans canadiens n'ont pas la froide précision des comptes rendus de situation ou des rétrospectives militaires. Toutefois, pour le profane aussi bien que pour l'étudiant sérieux en histoire militaire canadienne, cet ouvrage permet de comprendre rapidement les événements qui ont entouré la libération des Pays-Bas.

Les témoignages des citoyens néerlandais qui vivaient aux Pays-Bas à l'époque vont de l'anecdote amusante aux descriptions macabres. On retrouve tout d'abord Henry et Corrie Schogt, qui s'interrompent l'un l'autre sur un ton bon enfant et ont une discussion animée sur le terme qu'il convient d'utiliser pour désigner les combattants néerlandais de la liberté : doit-on parler de force clandestine ou de force de la résistance? Puis, Elly Dull cite Churchill, parlant en ces termes de l'énergique reine Wilhelmina qui assistait aux réunions du cabinet de guerre pendant son exil en Grande-Bretagne : « Il n'y a qu'un seul homme dans

la salle, et c'est la reine des Pays-Bas. » Cependant, l'auteur rapporte aussi sur un ton bien plus amer les témoignages des atrocités nazies, comme cette lancée enflammée de Jack Heidema : « La faim est une arme terrible. Et les Allemands l'ont délibérément utilisée contre les Néerlandais. Ça ne fait aucun doute. Ils ont sciemment affamé la population, et des milliers de personnes sont mortes de faim. J'ai vu des gens, la ceinture aux genoux, s'effondrer en pleine rue pour y mourir. »

En fait, les récits de la cruauté nazie et la multitude de photos montrant des personnes qui cherchent de la nourriture dans les poubelles ou qui gisent mortes dans une ruelle finissent par accabler le lecteur. On est tenté de dire : « Ça va, on a compris. Passons à d'autres choses. » C'est là un mécanisme de défense cynique issu d'un constat choquant et presque impossible à accepter : une nation de citoyens intelligents et civilisés, endoctrinés au point de commettre, ou du moins de tolérer, les horribles atrocités perpétrées contre leurs semblables. Qu'on le veuille ou non, cette histoire mérite qu'on la rappelle – surtout à la lumière des manchettes actuelles sur les abus contre les détenus de la prison Abu Ghraib à Bagdad et sur les rumeurs de relocalisation de prisonniers soupçonnés de terrorisme dans des pays où la torture est considérée comme un moyen légitime de soutirer des renseignements.

La force de l'ouvrage réside dans sa capacité de plonger le lecteur dans les jours noirs de l'occupation nazie de la Hollande et de lui faire ressentir toute la gamme des émotions : la privation, le désespoir, la méfiance, les lueurs d'espoir et, enfin, la libération. En lisant la description du traitement ignoble réservé à la population juive des Pays-Bas – bon nombre de Juifs avaient naïvement fui l'Allemagne pour éviter la persécution –, le lecteur est envahi par un sentiment d'intense indignation dirigé non seulement contre la brutalité des nazis mais aussi contre le reste du monde qui a permis ces actes abjects.

À mesure que la mire se déplace de la progression lente mais constante des Canadiens vers les troupes allemandes aguerries et tentant désespérément de contrecarrer l'invasion alliée de leur pays, un sentiment de fierté – qui fait trop souvent défaut aux Canadiens lorsqu'il s'agit des réalisations des forces armées de leur pays – commence à s'imposer. Le lecteur est bouleversé par le courage de ces jeunes Canadiens qui ont laissé leur vie au combat. Il rit de bon cœur avec les vétérans qui racontent les incidents cocasses de la vie au front. Et il ressent l'exultation des Néerlandais lorsque les premiers soldats canadiens arrivent dans les villages et les hameaux pour les libérer des nazis abhorrés.

Le livre souffre néanmoins de plusieurs omissions qui auraient pu être évitées. Ainsi, bien que l'auteur fasse référence à Andrew Irwin, de la Marine royale du Canada, dans la section des remerciements à la fin de l'ouvrage, la description de l'apport de cet élément trop souvent oublié des Forces canadiennes fait cruellement défaut. Même le major-général Rohmer qui souligne dans l'avant-propos « la bravoure et le sacrifice des soldats et des aviateurs canadiens » passe sous silence la contribution des marins. Pourtant, la Marine royale a joué un rôle relativement mineur bien qu'appréciable dans la bataille de l'Escaut et dans d'autres combats. À titre d'exemple, selon le site Web du musée naval de Manitoba (www.naval-museum.mb.ca), la 29^e flottille canadienne de vedettes-torpilleurs avait eu la mission d'arrêter, à tout prix, les torpilleurs et les dragueurs de mines se trouvant à Hoek van Holland, « à tout prix » signifiant même si cela suppose des blessés ou des morts parmi les membres de l'équipage.

L'auteur aurait pu aussi rapporter les exploits des trois Canadiens qui ont reçu la Croix de Victoria durant la campagne néerlandaise : le sergent Aubrey Cosens (Queen's Own Rifles), le major Frederick A. Tilston (Essex Scottish Regiment) et le caporal Frederick G. Topham (1^e Bataillon canadien de parachutistes). Si c'est le manque d'espace qui a empêché l'auteur de souligner de façon plus étayée l'héroïsme de ces trois hommes, ce problème aurait pu être réglé par l'élimination de certaines photos représentant des villages et des villes des Pays-Bas tels qu'on les connaît aujourd'hui, puisque ces illustrations n'ajoutent rien à la narration.

À vrai dire, Goddard aurait dû faire une utilisation plus judicieuse des photos dans l'ensemble du livre. Il est étonnant de constater qu'un auteur dont le principal mode d'expression est la vidéo documentaire a choisi de présenter des dizaines de photos si petites qu'il faut une loupe pour en apprécier toute la portée. Il aurait été bien plus sage de réduire le nombre de photos et de les agrandir pour faire ressortir pleinement leur effet dramatique.

Ce ne sont là toutefois que des détails. Il n'en reste pas moins que Goddard nous offre une capsule chronologique qui documente une période marquante de l'histoire mondiale. Il nous donne également un compte rendu vivant d'un exercice militaire canadien à la hauteur des batailles de la crête de Vimy et du jour J pour ce qui est de la fierté qu'inspirent les réalisations des Forces canadiennes de combat.

Tom Douglas est auteur de trois livres sur la Seconde Guerre mondiale et réalisateur du documentaire *The Tulip and the Maple Leaf*.

PORT ROYAL HABITATION: THE STORY OF THE FRENCH AND MI'KMAQ AT PORT-ROYAL 1604-1613

par W. P. Kerr

Halifax, Nimbus Publishing, 2005

106 pages, 14,95 \$

Compte rendu de Jim Kenny

Au Canada anglais, la plupart des cours d'introduction à l'histoire du Canada donnés dans les universités ne mentionnent que très brièvement la fondation de Port-Royal, en 1604 (sur la rive de la baie de Fundy, dans les limites actuelles de la Nouvelle-Écosse). Le professeur, qui a la tâche titanique de raconter toute l'histoire du Canada, de la période ayant précédé les premiers contacts jusqu'à aujourd'hui, s'empresse en effet d'arriver à la fondation de Québec, en 1608. Écrit par W. P. Kerr, spécialiste en interprétation de Parcs Canada, *Port Royal Habitation* est publié à l'occasion du 400e anniversaire de la fondation de Port-Royal. Dans cet ouvrage aussi court qu'agréable à lire, l'auteur soutient que la colonie fondée par Pierre Dugas de Mons (fondation qui a précédé celle de Québec et la colonisation de Jamestown par les Anglais, en 1607) mérite qu'on s'y attarde davantage. Il affirme que l'expédition du sieur de Mons, à laquelle participait le navigateur et cartographe Samuel de Champlain, a joué un rôle décisif dans les rapports sociaux et économiques que la France allait, par la suite, entretenir sur le Nouveau Monde; cette expédition a en effet stimulé l'intérêt de la France pour l'Amérique et a fourni à ce pays un fonds de connaissances dont il a tiré profit.

Port Royal Habitation retrace l'histoire de la colonie de Port-Royal, de sa fondation, en 1604, après un hiver désastreux passé à Sainte-Croix, sur la rive nord de la baie de Fundy (à l'intérieur de la frontière du Nouveau-Brunswick actuel), jusqu'à sa destruction, en 1613. Le sieur de Mons, un aristocrate protestant, a établi la colonie afin de respecter les conditions du monopole de la traite des fourrures, accordé par le roi Henri IV (sur un territoire qui s'étendrait aujourd'hui de l'île du Cap-Breton jusqu'à Philadelphie). De 1604 à 1607, les Français de Port-Royal, menés par le lieutenant du sieur de Mons, Jean de Poutrincourt, se sont employés à explorer et à cartographier la côte Atlantique, à la recherche de minéraux de valeur, tout en se livrant à la traite des fourrures. Le fait qu'ils ont appris à vivre en harmonie avec la population autochtone de la région, les Mi'kmaq, constitue sans doute l'élément le plus important du récit.

En 1607, réagissant aux protestations de marchands français rivaux, Henri IV met fin au monopole du sieur de Mons, ce qui oblige le fondateur de Port-Royal et son associé, Samuel

de Champlain, à établir un nouveau poste de traite sur le Saint-Laurent, en 1608. Port-Royal est alors évacué. Toutefois, en 1610, Poutrincourt, à qui on a octroyé en seigneurie les terres entourant l'« habitation », reviendra y bâtir une colonie plus importante et y exploiter le commerce des fourrures.

Cette renaissance de Port-Royal sera cependant de courte durée. En 1613, peu après l'établissement de la colonie de Virginie, l'amiral anglais Samuel Argall explorera les côtes de ce qui deviendra le Maine et y capturera des commerçants français et des missionnaires jésuites venus de Port-Royal. Argall reviendra plus tard piller puis raser l'habitation; il « proclamera la souveraineté anglaise sur la région » [TCO]. Kerr fait remarquer que cet événement « a donné le coup d'envoi d'une lutte que l'Angleterre et la France se livreront pendant un siècle et demi pour la mainmise sur le continent » [TCO]. Bien qu'un petit nombre de fondateurs de Port-Royal soit demeuré en Acadie, l'habitation restera en fait abandonnée jusqu'en 1630, lorsque quelques familles françaises s'établiront dans l'ancienne colonie du sieur de Mons. Ces familles allaient devenir la première lignée d'Acadiens de la région.



Les relations entre les colons et les Autochtones sont au premier plan de l'ouvrage de Kerr, qui réussit à faire connaître l'univers des Mi'kmaq avant l'arrivée des Français et à faire comprendre l'influence que les deux cultures ont eue l'une sur l'autre. Sous la gouverne de leur chef Membertou, les Mi'kmaq ont été à la fois les guides et les partenaires commerciaux des Français et ils ont enseigné à ces derniers comment survivre dans le Nouveau Monde. En contrepartie, les Autochtones ont eu accès à des produits européens, notamment à des armes, qu'ils ont su employer à leur avantage contre les autres Premières Nations de la région. Toutefois, ces premiers contacts ont aussi eu des effets néfastes, comme l'introduction de maladies européennes au sein de la population autochtone et la dépendance croissante de cette dernière à l'égard des produits d'outre-mer, dépendance qui allait mettre en péril les compétences traditionnelles. Quoi qu'il en soit, Kerr fait remarquer que les liens étroits tissés entre Membertou et les Français à Port-Royal dès le début du XVII^e siècle allaient perdurer pendant les 150 années suivantes, assurant aux Français l'appui d'alliés très précieux sur le plan stratégique. Plus important sans doute, cette première alliance donnera le ton aux relations entre Français et Autochtones ailleurs dans le Nouveau Monde. L'auteur s'efforce de présenter ces contacts initiaux tant du point de vue des Français que des Mi'kmaq. Toutefois, son analyse des rapports entre les Français et les autres peuples des Premières Nations, par exemple, les Wolastoqiyik et les Passamaquoddy (établis dans ce qui est aujourd'hui le sud du Nouveau-Brunswick et le Maine), témoigne d'une compréhension moins poussée de la perspective des Premières Nations.

L'ouvrage de Kerr a beaucoup de qualités. En plus d'offrir un bon aperçu des relations entre les Français et les Mi'kmaq, il donne un portrait détaillé et pittoresque des premiers colons de Port-Royal, tous des hommes, et de leur vie sociale. On y découvre aussi tous les efforts que devaient déployer les premiers commerçants de fourrures, tels que de Mons et Poutrincourt, pour trouver en France des investisseurs afin de financer leurs expéditions. Enfin, le livre est abondamment illustré de cartes et de dessins, dont bon nombre sont de la main de Samuel de Champlain. Kerr souligne même que ce sont les cartes détaillées de l'Acadie, dessinées par Champlain pendant qu'il vivait à Port-Royal, qui ont suscité et nourri l'intérêt des Français pour le Nouveau Monde.

Ce livre se veut avant tout une histoire accessible, populaire, et il serait donc injuste d'en évaluer le mérite selon des critères savants. L'absence de renvois est cependant décevante. L'auteur présente une bibliographie de sources premières (notamment *Les Relations des jésuites* et les écrits de Marc Lescarbot, un des habitants de Port-Royal) et de sources secondaires, mais elle n'est pas exhaustive. Le dernier chapitre, qui explique comment Port-Royal est

devenu un lieu historique national et qui décrit ce que les visiteurs verront en parcourant l'habitation, est une autre faiblesse du livre. Ce chapitre, très bref, n'analyse aucunement la trame historique qu'évoque la visite des lieux. Cependant, le souci que Kerr met à décrire en détail les conflits sociaux qui sévissaient au sein de l'habitation, conflits nés des différences de religion, de la corruption et de l'ineptie, constitue un des principaux atouts de son récit. Il semble toutefois que le visiteur ne verra nulle part de traces de ces conflits en ce lieu historique national.

Port Royal Habitation mérite d'être recommandé parce qu'il offre une introduction concise, bien écrite, à une page de l'histoire du pays qui est peu connue et souvent négligée par le Canada anglais. W. P. Kerr y démontre de façon convaincante que l'expérience française dans cette petite colonie du début du XVII^e siècle a constitué une étape fondamentale du développement de la Nouvelle-France.

Jim Kenny, Ph. D., est natif de la vallée d'Annapolis et enseigne l'histoire au Collège militaire royal du Canada.

A WAR LIKE NO OTHER: HOW THE ATHENIANS AND SPARTANS FOUGHT THE PELOPONNESIAN WAR

par Victor Davis Hanson

New York, Random House, 2005

396 pages, 42 \$

Compte rendu de Mark Tunnicliffe

Les gens dansent et la musique résonne tandis que les symboles de la puissance d'une nation sont systématiquement détruits. Une grande puissance maritime, qui est aussi un centre économique et culturel dominant et une fervente partisane de la démocratie et du changement de régime, est humiliée par un adversaire doctrinaire et réactionnaire. Voilà le bilan de la guerre du Péloponnèse, peut-être l'un des conflits les plus étudiés de l'histoire.

Dès lors, une question évidente se pose : que peut apporter de neuf Victor Hanson à propos de cette guerre civile, longue de plusieurs décennies, qui a ravagé la Grèce de l'époque classique ? La grande pertinence de cette guerre pour une analyse de la conduite de la guerre à travers les âges y fournit peut-être une réponse : chaque génération trouve en effet dans ce conflit des thèmes qui reflètent sa propre expérience, et la chose n'est pas moins vraie aujourd'hui. Les questions que cet événement suscite dépassent le simple cadre de la stratégie et de la tactique militaires pour englober la gouvernance nationale, l'éthique et l'ethos, la dégradation environnementale et, même si ce n'est pas intentionnel, les armes à effet massif. Cette guerre a eu des répercussions sur presque toutes les générations qui

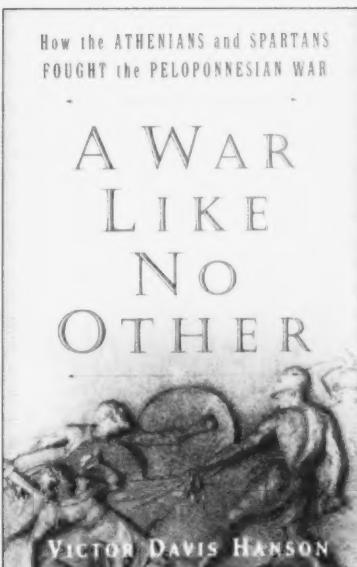
ont suivi, et Hanson la ressuscite dans le contexte actuel, caractérisé par le terrorisme, les guerres asymétriques et, si ce n'est le choc des civilisations, certainement les conflits de valeurs.

Le sous-titre du livre dévoile déjà l'approche empruntée par l'auteur : il ne s'agit pas d'une énumération chronologique des événements mais plutôt d'un examen des modalités de la conduite de la guerre à l'époque de la Grèce classique. Après un bref exposé des causes et des facteurs sociaux sous-jacents au conflit, Hanson brosse simplement un tableau des incidents marquants d'une guerre civile qui s'est étendue de 431 à 404 avant Jésus-Christ. Cette démarche prépare le terrain pour une analyse des stratégies et des méthodes ayant servi à la conduite de la guerre en Grèce classique.

L'approche de Hanson est parfaitement résumée par les titres des chapitres : le feu (pillage), la maladie, la terreur (tuerie), les armements blindés (combat des phalanges et des hoplites), les murs (tenue d'un siège), les chevaux (cavalerie) et les navires (campagne maritime). Chaque titre se concentre sur une modalité particulière de la conduite de la guerre (ou, comme le dit l'auteur, sur une « expérience » de la guerre) ; le contenu permet tant une exploration de certains grands événements et une analyse des facteurs sociaux connexes de la campagne qu'une discussion sur la technologie et les techniques utilisées à cette époque pour mener la guerre. Par exemple, le thème des chevaux offre l'occasion d'aborder la campagne des Athéniens à Syracuse. Pourquoi ? Parce que la cavalerie était la seule arme dont disposaient les Syracuseans pour maintenir les phalanges athéniennes en échec (en les débordant) et face à laquelle, en raison de leur longue chaîne d'approvisionnement par

voie maritime, les Athéniens n'ont pas pu donner une riposte adéquate. Ainsi, ce sont les Athéniens eux-mêmes qui ont été les artisans de leur défaite à Syracuse; en effet, ils ont tardé à rediriger leurs troupes et ils ont pris la décision insensée de renoncer à leur suprématie maritime en acceptant de se battre dans un port exigu, perdant ainsi l'avantage que leur procurait leur remarquable habileté à manœuvrer des navires. Sa flotte se retrouvant amputée et ses lignes de communication coupées, l'armée athénienne, sans défense au sol, s'est tout bonnement laissé massacer. Par conséquent, bien que la cavalerie ait joué un rôle essentiel dans la campagne de Syracuse, elle devient dans le récit de Hanson un élément secondaire par rapport à la politique et au massacre entourant cette entreprise inutile.

Le chapitre sur la maladie est le seul à ne pas aborder la question des modalités de la guerre. Le fléau qui a anéanti au début de la campagne presque 30 pour 100 de la population athénienne (y compris Périclès, son dirigeant le plus compétent) a eu une profonde influence sur la manière dont cette démocratie s'est conduite au cours des deux décennies suivantes. La maladie a frappé après que les Spartiates, fidèles à leur tactique initiale, ont tenté, vainement en apparence, de ravager les terres et les exploitations agricoles d'Attique, l'arrière-pays athénien. En effet, il était plus difficile qu'il n'y paraissait de piller complètement une partie importante des ressources agricoles d'Athènes; de plus, les longs murs qui reliaient la cité au port du Pirée garantissaient aux Athéniens, forts de leur supériorité maritime (navale et commerciale), un accès à un approvisionnement extérieur en céréales. La stratégie athénienne, devant l'invincible armée d'hoplites spartiates, a simplement été de retrancher tous les citoyens des régions périphériques derrière ses murs indestructibles jusqu'à ce que l'armée spartiate rentre chez elle pour la saison. Cependant, l'afflux de personnes a été à l'origine d'un fléau qui a tué une importante partie de la population et amputé les ressources humaines athénienes pour les campagnes ultérieures. Fait probablement plus important encore, ce fléau a anéanti l'ordre social et les mœurs de la population. Victor Hanson traite cette maladie désastreuse, dont le nom est, selon lui, un mystère vieux de 2 500 ans, comme un événement fortuit de la guerre, bien que lourd de conséquences pour le destin des Athéniens. Ironie du sort, quelques mois après la publication de son livre, des dents recueillies après l'exhumation des victimes de ce fléau ont été soumises à des tests d'ADN; ceux-ci ont révélé que la maladie qui a fait rage durant la guerre du Péloponnèse était la fièvre typhoïde, une maladie transmise par les fèces. Manifestement, le réseau sanitaire athénien était incapable d'accommoder l'afflux de réfugiés tentant d'échapper aux opérations de pillage spartiates dans la campagne environnante. Par conséquent,



l'auteur présente l'invasion initiale de Sparte comme une opération largement inefficace; cette façon de voir, bien qu'elle soit correcte du point de vue des effets recherchés, doit néanmoins être considérée à la lumière des répercussions non voulues qui en ont découlé; cette invasion présente en réalité un ancêtre des armes à effet massif.

Hanson apporte une perspective novatrice à cet événement ancien, mais, pour bien la comprendre, le lecteur doit effectuer un certain travail. Il part avec un solide avantage s'il a une certaine connaissance de la chronologie de cette guerre, des événements, des protagonistes et des lieux. Le schéma miniature proposé dans le premier chapitre ne suffit pas, sauf peut-être pour rappeler aux lecteurs des livres lus auparavant. Ceux qui ne connaissent pas cette campagne

feraient bien de lire le livre deux fois pour bien saisir les détails et les contextes qui leur auraient échappé à la première lecture. En outre, le livre présente en fin d'ouvrage de nombreuses notes très étoffées, lesquelles posent elles-mêmes un dilemme : faut-il faire des allers et retours incessants entre le texte et les notes ou lire toutes les notes d'un trait à la fin de chaque chapitre? Ces deux solutions exigent un effort qui perturbe quelque peu la lecture mais qui en vaut la peine.

On pourrait reprocher à ce livre, qui se concentre sur les techniques et la tactique de la guerre, son manque absolu d'illustrations. Si des illustrations modernes conçues à partir de recherches et de reconstitutions récentes (citées par Hanson lui-même) auraient étayé les arguments défendus par l'auteur, une sélection judicieuse d'œuvres d'art militaires représentant la Grèce de l'époque aurait mis en valeur le caractère et les promesses de la société engagée dans cette guerre civile désastreuse. Dans des cas comme celui-ci, une illustration aurait vraiment été plus éloquente que bien des mots.

Ce livre parvient néanmoins à remplir la mission la plus importante de tout auteur : amener le lecteur à réfléchir et, peut-être même, l'amener à pousser sa réflexion d'une manière qui n'était pas spécifiquement prévue. Hanson s'adressait manifestement à un public américain en présentant nombre de ses remarques, et il ne s'en cache pas. Dans le premier chapitre, il prépare l'esprit du lecteur en comparant Athènes aux États-Unis, comparaison qui n'est pas particulièrement originale mais qui est avantageusement transposée dans le contexte actuel : une puissance démocratique accomplie, enviée de ses voisins et peut-être plus désireuse d'être aimée que d'être respectée. Le message est évident : Athènes a, au bout du compte, perdu la guerre, et ses détracteurs ont fini par regretter cette défaite.

Le livre offre toutefois des enseignements plus subtiles, lesquels dépendent probablement tout autant du lecteur que de l'auteur. L'une des principales leçons est le rôle de la puissance maritime dans la guerre et les différences fondamentales qui existent entre l'armée de terre et la marine, que ce soit sur le plan de la mission, de la tactique, de la sociologie ou du contexte social. Athènes pouvait se permettre de perdre encore et encore sur terre, mais jamais en mer. De même, tant qu'elle jouissait de la suprématie en mer, elle pouvait gagner au sol ou, du moins, éviter la défaite. Cette leçon a été démontrée à Syracuse, où l'armée de terre athénienne, quoique médiocrement dirigée, a tenu tête aux Syracusains jusqu'à ce que la flotte d'Athènes soit détruite dans le port. Leurs lignes de communication étant coupées, les forces terrestres athénienes, horrifiées, ont simplement abandonné la partie et ont été massacrées. En revanche, lorsque les Spartiates, soutenus par l'or perse, ont finalement maîtrisé l'art du combat naval, une seule victoire leur a suffi. Ce n'est qu'à partir de ce moment que leurs décennies d'excellence dans la guerre au sol ont fini par être déterminantes pour l'issue finale.

Ce livre évoque également le commandement et le rôle d'un gouvernement démocratique en temps de guerre, une question sur laquelle les Canadiens devraient

méditer. Un contrôle démocratique inconditionnel a été désastreux dans le cas d'Athènes. Privée à jamais des conseils avisés de Périclès, que la maladie a emporté, l'assemblée athénienne, sans garde-fou et poussée par les démagogues, a sanctionné des expéditions insensées, des exécutions de masse dans les villes conquises, l'exil et même l'exécution de dirigeants triomphants, ce qui a conduit invariablement au sabotage d'une victoire pourtant à portée de main. La démocratie, comme l'ont compris les pères de la révolution américaine, doit être tempérée par un équilibre approprié des pouvoirs. Elle doit choisir et faire accepter sa voie par le débat et le consensus et, à partir du moment où elle emprunte le sentier de la guerre, elle doit être guidée par une main ferme. Faute de quoi, il ne lui reste qu'à attendre la défaite et l'humiliation de voir les symboles de sa gloire passée détruits sous les hourras de ses détracteurs.

Le capitaine de frégate Mark Tunnicliffe est membre de la cellule de coordination de la recherche maritime et relève du directeur général du Développement de la Force maritime au Quartier général de la Défense nationale.

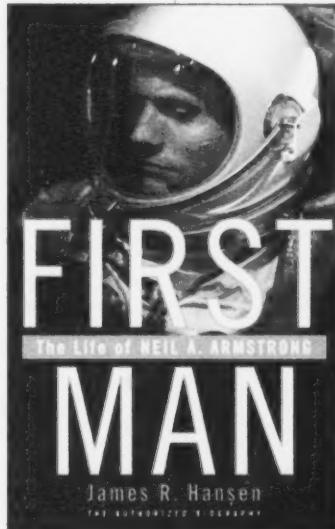
FIRST MAN: THE LIFE OF NEIL A. ARMSTRONG

par James R. Hansen

New York, Simon & Schuster, 2005
769 pages, 41 \$

Compte-rendu de Dean Black

Je me suis souvent demandé ce qu'il était advenu du premier homme à avoir marché sur la Lune. Adolescent, je brûlais d'admiration pour Neil Armstrong et les autres astronautes. Comme beaucoup de jeunes, je trouvais fascinant le programme spatial des États-Unis, car j'y voyais un nouveau domaine encore inexploré, qui offrait de nombreux défis. Le premier pas dans cette voie consistait à s'entraîner au pilotage d'un avion à réaction. La poursuite d'une carrière de pilote militaire devint donc un objectif pour beaucoup d'entre nous. Mais il semble que Neil Armstrong s'est quasiment effacé depuis la mission épique d'*Apollo 11*. Il était difficile de s'expliquer pourquoi un personnage aussi public aurait choisi de vivre loin des médias. Je comprends maintenant, mieux qu'à tout autre moment depuis le 20 juillet 1969, que Neil Armstrong n'avait pas disparu : nous ne pouvions tout simplement pas le voir ni l'entendre à cause de la foule de gens qui l'entouraient.



James R. Hansen a le mérite d'avoir jeté de la lumière sur la vie « privée » de l'un des hommes les plus recherchés de tous les temps. Armstrong n'a jamais voulu devenir célèbre et tout indique qu'il déteste sa renommée. En rétrospective, la modestie de cet astronaute légendaire est d'une ampleur égale au succès de la mission d'*Apollo 11*.

Ne se voyant pas différent du commun des mortels, Armstrong estime que nous avons tous en nous le potentiel de réaliser de grands exploits. Il atténue cependant ce message en soulignant l'importance de l'interaction entre l'homme et la technique. La modestie d'Armstrong puise probablement sa source dans la perspective unique de notre astronaute au sujet de la synergie homme-technique que représentait le programme *Apollo*. Rappelons qu'au départ, les vols habités étaient loin des objectifs que visaient les scientifiques de la NASA, car ces derniers étaient convaincus que la présence humaine à bord d'un engin spatial n'apportait rien de plus. Lorsque les « pilotes d'essai aspirant à une carrière d'astronaute » ont constaté que leur véhicule avait été expressément conçu pour n'exiger aucune intervention humaine en cours de vol, ils protestèrent et obtinrent des modifications techniques. L'ajout de pilotes nécessita une révision de la conception initiale ainsi que des compromis afin d'atténuer les risques attribuables au facteur humain. Armstrong

CRITIQUES DE LIVRES

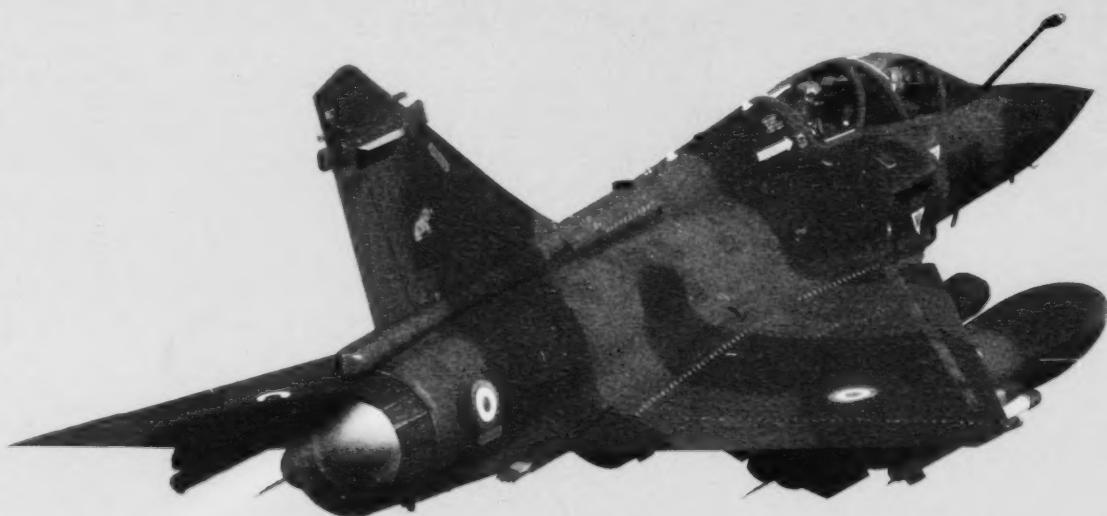
a peut-être compris ce fait mieux que les autres. Repoussant toute tentative de se présenter comme un héros, il a toujours cherché à faire comprendre qu'il avait tout simplement été là, comme les autres membres de son équipage, pour surveiller l'appareil qui devait les transporter de la Terre à la Lune et en sens inverse. Toutefois, malgré les efforts visant à peindre Armstrong sous le portrait d'un homme modeste, d'un caractère « terre à terre », on ne pouvait nier sa bravoure. Chuck Yeager le savait très bien lorsqu'il réprimanda ses pilotes pour avoir ridiculisé ouvertement les astronautes du programme *Mercury*, accusés d'être comme les singes qui les avaient précédés. Yeager leur rappela une différence importante entre un astronaute et un singe, à savoir que le singe est incapable de comprendre qu'il est assis sur une bombe qui peut exploser à tout moment. Yeager croyait que le courage élève les hommes comme Armstrong à des sommets incomparables.

La vie d'Armstrong après son expédition lunaire ressemble à une lutte entre l'obligation et la modestie. Il se sentait obligé de tendre la main à tous ceux qui voulaient entrer en contact avec lui, tout simplement parce qu'il savait que sa vie avait touché beaucoup d'autres vies. Toutefois, il s'effaçait par modestie, tenant en haute estime les milliers de personnes qui avaient conçu et fabriqué la fusée *Saturn* de *Apollo 11*. Armstrong semble croire que son propre rôle en tant que premier homme sur la Lune était dérisoire par rapport à celui de la machine fantastique qu'il n'avait fait que surveiller, de son propre aveu.

Ken Dryden, le célèbre gardien de but devenu homme politique et membre du Parti libéral du Canada, déclarait dernièrement que la vie publique se caractérise par le tintamarre, la confusion et la raillerie. Depuis près de 40 ans, Armstrong s'y applique avec assurance, reconnaissant et expliquant ses réalisations tout en faisant preuve de modestie. Aucun passage de *First Man* n'illustre mieux cette quête que celui que l'on trouve à la fin de l'ouvrage de James R. Hansen. En compagnie de sa deuxième épouse, Carol, Armstrong se rend chez des amis. Emily, la fille de ces derniers, âgée de 5 ans, se lie aussitôt d'amitié avec l'astronaute, qu'elle décrit comme « le vieux monsieur gentil qui ressemble à Grand-Papa ». Emily le prend par la main et lui fait faire le tour de la maison avant d'aboutir dans sa chambre où elle lui montre sa petite collection de livres pour enfants. « *Winnie the Pooh* ..., *Cendrillon*..., *La Belle au bois dormant*, et voici un livre sur Neil Armstrong. C'est le premier homme à avoir marché sur la Lune. Oh, continue-t-elle après un moment d'hésitation, toi aussi tu t'appelles Neil Armstrong, n'est-ce pas? » *First Man* est un ouvrage merveilleux et instructif, surtout pour tous les jeunes et les jeunes d'esprit qui se sont toujours demandé ce qu'il était advenu du premier homme à avoir marché sur la Lune.

Le lieutenant-colonel Dean C. Black est pilote et ancien commandant du 403^e Escadron. Il est actuellement conseiller militaire principal auprès du directeur général, Recherche et développement pour la défense Canada à Ottawa.

Défense nationale photo FA2006-0340 fournie par l'adjointe Serge Peters, Affaires publiques



Un appareil *Mirage 2000* de l'aviation française décole vers sa mission matinale. Exercice *Maple Flag XXXIX*, 4^e Escadre, Cold Lake, le 1^{er} juin 2006.